

Aktualisierung der Halbzeitbewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN - Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes

Kapitel 2

Einleitung

Projektbearbeitung

Barbara Fährmann, Regina Grajewski, Andrea Pufahl

Institut für Ländliche Räume,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft



Braunschweig

November 2005

Inhaltsverzeichnis	Seite
Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	IV
Kartenverzeichnis	V
2 Einleitung	1
2.1 Aktualisierung der Halbzeitbewertung	1
2.1.1 Ziel und Zweck	1
2.1.2 Organisation der Aktualisierung der Halbzeitbewertung	1
2.1.3 Arbeitskonzept der Evaluation	2
2.2 Veränderungen der Rahmenbedingungen für die Umsetzung von PROLAND Niedersachsen	2
2.2.1 Institutioneller Rahmen	3
2.2.1.1 Programmmanagement und -steuerung	3
2.2.1.2 Programmumsetzung	3
2.2.2 Rechtlicher Rahmen	5
2.2.2.1 Revision der VO (EG) Nr. 1257/1999 und der Durchführungsverordnung	6
2.2.2.1.1 Förderspektrum	7
2.2.2.1.2 Umsetzungs- und Kontrollregelungen	8
2.2.2.1.3 Finanzmanagement	8
2.2.2.2 Modulation	9
2.2.2.3 Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes	9
2.2.3 Sozioökonomische Rahmenbedingungen	10
2.2.4 Finanzlage der Öffentlichen Hand	14
2.2.5 Landespolitische Zielvorstellungen	15
2.3 Veränderungen in der inhaltlichen Ausgestaltung von PROLAND Niedersachsen	17
2.4 Finanzielle Planung und Vollzug	21
2.4.1 Programmebene	21
2.4.2 Regionale Verteilung der Finanzmittel	25
2.5 Rahmenbedingungen für den Programmplanungszeitraum 2007 bis 2013	29
2.5.1 ELER-Verordnung	29
2.5.1.1 Inhaltliche Grundzüge der ELER-Verordnung	29

2.5.1.2	Durchführungsbestimmungen	33
2.5.1.3	Finanzausstattung	34
2.5.2	GAP-Reform: Entkopplung der Direktzahlungen, Änderungen in den Marktordnungen und Cross-Compliance	34
2.5.3	Strukturfonds	39
2.5.4	Umweltrechtliche Bestimmungen	44
2.5.4.1	Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)	44
2.5.4.2	Natura 2000	45
2.5.4.3	Bundesnaturschutzgesetz	46
2.5.4.4	Minderung von Ammoniakemissionen	47
2.5.4.5	Nitratrichtlinie	48
	Literaturverzeichnis	48

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1:	Organigramm der Programmabwicklung (Stand: Januar 2005)	4
Abbildung 2.2:	Mittelansätze für die Gemeinschaftsaufgabe “Verbesserung der Agrar-struktur und des Küstenschutzes” 2000 bis 2005	10
Abbildung 2.3:	Entwicklung der Bruttowertschöpfung in der Land-, Forstwirtschaft und Fischerei zwischen 1996 und 2003 in Niedersachsen (in 1.000 Euro)	12
Abbildung 2.4:	Gewinn je landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetrieb in Euro in den Wirtschaftsjahren 1998/1999 bis 2003/2004	13
Abbildung 2.5:	Grundstruktur der ELER-Verordnung	30

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1:	Änderung der Zuständigkeiten für Antragsannahme und Bewilligung auf Grund der Verwaltungsreform (ab 01.01.2005)	6
Tabelle 2.2:	Programmatische Zielsetzungen der Koalitionsvereinbarung	15
Tabelle 2.3:	Maßnahmenspektrum von PROLAND Niedersachsen (Stand Juni 2005)	20
Tabelle 2.4:	Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Niedersachsen 2000 bis 2006	22
Tabelle 2.5:	Veränderung der geplanten EU-Mittel 2000 bis 2006 zwischen dem Planungsstand 1999 und 2004	23
Tabelle 2.6:	Planung und Umsetzung der fakultativen Modulation in Niedersachsen	24
Tabelle 2.7:	Vergleich der Planansätze mit den tatsächlich getätigten Ausgaben 2000 bis 2004	25
Tabelle 2.8:	Kategorisierung der Bestandaufnahme von 129 Grundwasserkörpern in Niedersachsen	44

Kartenverzeichnis

Karte 2.1:	Öffentliche Aufwendungen nach Förderschwerpunkten in den EU-Haushaltsjahren 2000 bis 2004	27
Karte 2.2:	Gesamtinvestitionen nach Förderschwerpunkten 2000 bis 2004	28

2 Einleitung

Im einleitenden Kapitel werden die Aufgabenstellung der Aktualisierung der Halbzeitbewertung skizziert, wesentliche Veränderungen der Rahmenbedingungen für die Umsetzung von PROLAND Niedersachsen beschrieben und die finanzielle Planung dem tatsächlichen Programmvollzug gegenübergestellt. Abschließend wird ein Ausblick auf den zukünftigen Förderkontext vorgenommen.

2.1 Aktualisierung der Halbzeitbewertung

2.1.1 Ziel und Zweck

Die Aktualisierung der Halbzeitbewertung baut auf den Ergebnissen der Halbzeitbewertung auf. Der Betrachtungszeitraum erstreckt sich auf die Jahre 2000 bis 2004. Im Vergleich zur Halbzeitbewertung liegt somit eine breitere Datenbasis vor, um Ergebnisse und Wirkungen der Maßnahmen und des Programms zu erfassen. Der Fokus der Aktualisierung liegt auf der Erarbeitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen unter Berücksichtigung der neuen Programmphase ab 2007. In diesem Zusammenhang sind vor allem die Ausgestaltung der Verordnung des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER-VO), die möglichen Interdependenzen zur Reform der 1. Säule (Entkopplung, Cross Compliance, Modulation) und die Ausgestaltung der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) sowie die Umsetzung von Natura 2000 zu berücksichtigen.

2.1.2 Organisation der Aktualisierung der Halbzeitbewertung

Die Aktualisierung der Halbzeitbewertung von PROLAND wird federführend vom Institut für Ländliche Räume (LR) gemeinsam mit der Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung GbR (ARUM) und dem Institut für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Holz- und Forstwirtschaft (BFH) durchgeführt.

Eingebunden ist die Bewertung von PROLAND Niedersachsen in einen gemeinsamen Bewertungsansatz der Bundesländer Hessen, Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen sowie der beiden Stadtstaaten Hamburg und Bremen (im Folgenden 6-Länder-Bewertung).

Dieser gemeinsame Bewertungsansatz beinhaltet u. a.

- die Einrichtung eines länderübergreifenden Lenkungsausschusses zur Abstimmung von wesentlichen organisatorischen und inhaltlichen Fragen der Evaluation mit den Auftragnehmern, sowie
- über die länderspezifischen Programmbewertungen hinausgehende Vergleiche zwischen den Programmen im Rahmen von Workshops.

Zwei Förderkapitel von PROLAND Niedersachsen unterliegen einer zentralen, bundesweit durchgeführten Bewertung (Kapitel I „Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben“ und Kapitel VII „Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse“). Die zuständigen BearbeiterInnen liefern kapitelbezogene Berichtsmodule sowie Beiträge zur Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen.

2.1.3 Arbeitskonzept der Evaluation

Die Aktualisierung der Halbzeitbewertung baut auf den methodischen Vorarbeiten und den Ergebnissen der Halbzeitbewertung auf. Die Vollzugskontrolle, die Analyse des Outputs, die Diskussion der Zielerreichung sowie die Darstellung von Ergebnissen und Wirkungen werden, im Sinne einer Aktualisierung, nunmehr für den Zeitraum 2000 bis 2004 vorgenommen. Die verwendeten Daten und Methoden differieren je nach Förderkapitel und sind an entsprechender Stelle dargestellt. Die Durchführung evaluationsbegleitender Workshops zur Diskussion von Ergebnissen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen hat sich bewährt und wird beibehalten

2.2 Veränderungen der Rahmenbedingungen für die Umsetzung von PROLAND Niedersachsen

Sowohl auf Ebene des Bundeslandes Niedersachsen wie auch der EU haben sich die Rahmenbedingungen für die Programmumsetzung geändert. Dies gilt insbesondere für die im Zuge des Regierungswechsels in Niedersachsen erfolgten administrativen Veränderungen sowie für die geänderten Verordnungen im Bereich der ländlichen Entwicklung. Auch die Reform der 1. Säule der GAP zeigt bereits in der laufenden Programmphase erste Wirkungen. Da die Anpassung landwirtschaftlicher Betriebe erst mit zeitlichem Verzug erfolgt, werden die Konsequenzen für die Ausgestaltung der 2. Säule erst nach 2007 in vollem Umfang erkennbar und somit programmwirksam. D. h., dass im Rahmen der aktualisierten Halbzeitbewertung getroffene Schlussfolgerungen und Empfehlungen nur vorläufigen Charakter haben können.

2.2.1 Institutioneller Rahmen

Infolge des Regierungswechsels im März 2003 erfolgte eine Umstrukturierung von Zuständigkeiten innerhalb der niedersächsischen Landesregierung. Im Jahr 2003 wurde die Abschaffung der Bezirksregierungen und Neustrukturierung der Ortsinstanzen beschlossen (ML, 2004e, S. 6). Zum 01. Januar 2006 werden die beiden Landwirtschaftskammern in Niedersachsen fusionieren.

Abbildung 2.1 stellt dar, welche Organisationseinheiten in Niedersachsen mit Stand Januar 2005 an der inhaltlichen Ausgestaltung und Abwicklung von PROLAND beteiligt sind. Veränderte Zuständigkeiten für die einzelnen Fördermaßnahmen werden in den jeweiligen Förderkapiteln dargestellt.

2.2.1.1 Programmmanagement und -steuerung

An den grundsätzlichen Zuständigkeitsregelungen für PROLAND Niedersachsen hat sich wenig geändert; die personelle Kontinuität bleibt weitestgehend bestehen. Für die interne und externe Programmkoordination ist wie bisher das Referat 304.2 des Ministeriums für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (ML) zuständig. Im Zuständigkeitsbereich des Umweltministeriums (MU) übernimmt weiterhin das Referat 53 "Naturschutzfachprogramme, EG-Förderprogramme" innerhalb der Referatsgruppe "Naturschutz" die Koordination.

Durch die Parallelität der Abwicklung des laufenden Programms und der Planung für den neuen Programmplanungszeitraum ab 2007 steigt zukünftig die Arbeitsbelastung auf Programmkoordinationsebene deutlich.

2.2.1.2 Programmumsetzung

Wesentliche Veränderungen ergeben sich in den dem ML und MU nachgeordneten Behörden. Die Zuständigkeiten für Bewilligung und Kontrolle, aber auch die fachliche Zuständigkeit sind grundsätzlich neu geregelt.

Ab Januar 2005 sind die Landwirtschaftskammern für Förderaufgaben sowie für die sonstigen landwirtschaftlichen Aufgaben der Ämter für Agrarstruktur (ÄfA) und der Bezirksregierungen zuständig. Damit endet die bisherige Praxis der dualen Landwirtschaftsverwaltung in Niedersachsen, wonach die Landwirtschaftskammer bei flächen- und tierbezogenen Fördermaßnahmen Antrag annehmende Stelle war, die Bewilligung und Vor-Ort-Kontrolle aber den ÄfA oblag (ML, 2004c). Die anderen Aufgabenbereiche der ÄfA gehen mit den bisherigen Behörden der Vermessungs- und Katasterverwaltung sowie der Domänen- und Moorverwaltung zu 14 neu strukturierten Behörden für Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften (GLL) zusammen (ReformZeit, 2004).

Die Niedersächsische Umweltverwaltung ist seit dem 01.05.2005 organisatorisch grundlegend verändert. Das Niedersächsische Landesamt für Ökologie (NLÖ) wurde aufgelöst; der Landesbetrieb für Wasserwirtschaft und Küstenbetrieb um den Aufgabenbereich Naturschutz ergänzt. Ein Teil der Naturschutzaufgaben der Bezirksregierungen wurde dem neuen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) sowie den Gewerbeaufsichtsämtern übertragen. Weitere Aufgaben wurden auf das LAVES oder das MU verlagert sowie anderen Behörden, Kammern, Privaten oder Kommunen zugeordnet.

Mit der Verwaltungsreform ist ein deutlicher Stellenabbau verbunden. So ist beispielsweise im Bereich der Landentwicklung eine Stellenkürzung von rund 30 %, d. h. 215 AK vorgesehen (ML, 2004b, S. 2).

Die veränderten Zuständigkeiten für die Umsetzung von PROLAND-Maßnahmen sind Tabelle 2.1 zu entnehmen.

2.2.2 Rechtlicher Rahmen

Mit der Halbzeit der Programmumsetzung wurden auf EU-Ebene Änderungen und Ergänzungen sowohl inhaltlicher wie auch umsetzungsrelevanter Art auf den Weg gebracht, die auch im nationalen Rahmen durch GAK-Modifikationen nachvollzogen wurden.

Tabelle 2.1: Änderung der Zuständigkeiten für Antragsannahme und Bewilligung auf Grund der Verwaltungsreform (ab 01.01.2005)

Maßnahmen	Zuständigkeit alt	Zuständigkeit neu
a Agrarinvestitionsförderungsprogramm	LWK	LWK
c Qualifizierung	Bez.-Reg.	LWK
g Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von Vieh und Fleisch, Kartoffeln sowie Obst und Gemüse	Bez.-Reg.	LWK
h Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen (Art. 31)	LWK	LWK
i1 Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen	LWK	LWK
y Einzelbetriebliche Managementsysteme	LWK	LWK
k Flurbereinigung	AfA	GLL
n Förderung von Dienstleistungseinrichtungen	AfA	GLL
o Dorfentwicklung und ländliches Kulturerbe	AfA	GLL
r Landwirtschaftliche Infrastrukturmaßnahmen	AfA	GLL
s Förderung touristischer Aktivitäten und ländlichen Handwerkwesens	AfA	GLL
u1 Küstenschutz	Bez.-Reg.	NLWKN
u2 Hochwasserschutz im Binnenland	Bez.-Reg.	NLWKN
e Erschwernisausgleich in geschützten Teilen von Natur und Landschaft	LWK, AfA	LWK
f1 Erhaltung der genetischen Vielfalt in der Tierzucht und vom Aussterben bedrohter Rassen	LWK	LWK
f2 Niedersächsisches Agrarumweltprogramm (NAU- mit allen Einzelmaßnahmen)	LWK, AfA	LWK
f3 Schutz und Entwicklung von Lebensräumen von Tier- und Pflanzenarten in bestimmten Gebieten	LWK, AfA	LWK
f4 Trinkwasserschutz in Wasservorranggebieten durch Gewässer schonende landwirtschaftliche Flächenbewirtschaftung 1)	Bez.-Reg.	NLWKN
i2 Maßnahmen zur Aufrechterhaltung und Verbesserung der ökologischen Stabilität von Wäldern	LWK	LWK
m Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätserzeugnissen aus Wasservorranggebieten	Bez.-Reg.	NLWKN
t1 Förderung neuer Strategien im Bereich Umwelt und Landwirtschaft	ML, MFAS, Bez.-Reg.	ML, MS, LWK
t2 Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen in bestimmten Gebieten	Bez.-Reg.	NLWKN
t3 Maßnahmen und Investitionen zur Pflege, Wiederherstellung und Verbesserung von Feuchtgrünland	Bez.-Reg.	NLWKN
t4 Flankierende Maßnahmen zur Gewässer schonenden Landbewirtschaftung	Bez.-Reg.	NLWKN

1) Maßnahme ist seit 2004 für Neuanträge ausgesetzt (detailliert in Kapitel 6 beschrieben).

Quelle: Eigene Darstellung nach MI (2004), ergänzt.

2.2.2.1 Novellierung der VO (EG) Nr. 1257/1999 und der Durchführungsverordnung

Gemeinsam mit den Beschlüssen zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) im September 2003 wurden Veränderungen in der 2. Säule beschlossen (ML, 2003a). Diese zielen vor allem auf eine inhaltliche Ausweitung des Förderspektrums. Damit wächst die flankierende Funktion der 2. Säule, landwirtschaftliche Betriebe bei der Bewältigung neuer Herausforderungen infolge der Reform der 1. Säule zu unterstützen (European Commission (DG Agri), 2003, S. 11). Im Frühjahr 2004 wurde eine veränderte Durchführungsver-

ordnung von der EU-KOM beschlossen (ML, 2004a). Diese greift neben den veränderten inhaltlichen Aspekten der Ratsverordnung auch einzelne Punkte der Vereinfachungsdebatte auf.

2.2.2.1.1 Förderspektrum

Im Rahmen der Veränderung der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 wurden mit der VO (EG) Nr. 1783/2003 neue Maßnahmen eingeführt und inhaltliche Veränderungen bei bestehenden Maßnahmen vorgenommen (European Commission (DG Agri), 2003, S. 11ff).

Neue Maßnahmen:

- Förderung der Anpassung der Wirtschaftsweise an anspruchsvolle Normen der Gemeinschaft, die die Umwelt, die menschliche, tierische und pflanzliche Gesundheit, den Tierschutz und die Sicherheit am Arbeitsplatz betreffen,
- Förderung der Verbesserung der Lebensmittelqualität,
- Förderung der Verwaltung integrierter Strategien zur Entwicklung des ländlichen Raums durch örtliche Partnerschaften im Bereich des Artikels 33; hierdurch wurde ein wichtiger Baustein der Gemeinschaftsinitiative LEADER integriert (Förderung des Regionalmanagements).

Wesentliche Änderungen bestehender Maßnahmen:

- Ausdehnung der Agrarumweltmaßnahmen auf den Tierschutz,
- Anhebung der Kofinanzierungsrate der EU für Agrarumweltmaßnahmen auf 60 %,
- explizite Beschränkung der Ausgleichszahlung für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen auf NATURA-2000-Gebiete und Erhöhung der möglichen Beihilfesätze, zugleich Aufhebung der Beschränkung auf 10 % der Landesfläche,
- Möglichkeit der Gewährung einer höheren Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten,
- Ausdehnung der forstlichen Förderung zur Stärkung der ökologischen und sozialen Funktionen auf staatliche Flächen,
- attraktivere Ausgestaltung der Junglandwirteförderung.

Beantragt werden konnten diese Neuerungen erstmals im Zuge der Programmänderung 2004.

2.2.2.1.2 Umsetzungs- und Kontrollregelungen

Aufgrund der Erfahrungen im laufenden Programmplanungszeitraum wurden einzelne Bestimmungen klarer gefasst, die insbesondere die Änderungen der Programmplanungsdokumente, die finanzielle Abwicklung der Programme (s. u.) und die Kontrollen betreffen (VO (EG) Nr. 817/2004, Erwägungsgrund 3).

Der Verwaltungsaufwand für die Programmkoordination hat sich durch die Neufassung einzelner Bestimmungen allerdings nicht verringert. So bringt beispielsweise die Erhöhung des Prozentsatzes von 10 auf 20 %, ab dem die Aufteilung der Mittel zwischen Maßnahmen für den gesamten Programmplanungszeitraum genehmigungspflichtig ist, keine wesentliche Arbeitserleichterung. Auch unterhalb dieser Schwelle ist eine Begründung für finanzielle Verschiebungen erforderlich (ML, 2005c).

2.2.2.1.3 Finanzmanagement

Das Jährlichkeitsprinzip setzt spezifische Anforderungen an das Finanzmanagement, da nicht verausgabte EU-Haushaltsmittel nicht in das folgende Haushaltsjahr übertragen werden können. Schon zu Beginn des Programmplanungszeitraums haben die Bundesländer eine Vereinbarung getroffen, wie nicht verausgabte EU-Mittel eines Bundeslandes an ein anderes Bundesland mit einem Mehrbedarf transferiert werden können. Diese Praxis war rechtlich nicht durch die EU-KOM abgesichert. Die geänderte Durchführungsverordnung regelt diesen „unklaren“ Zustand eindeutig. Demnach können Mitgliedstaaten, die sich für eine regionalisierte Programmplanung zur Entwicklung des ländlichen Raums entschieden haben, den Gesamtbetrag der bewilligten Gemeinschaftsförderung für jedes regionale Programm in einer getrennten Entscheidung mit konsolidiertem Finanzplan für den gesamten Mitgliedstaat ausweisen (VO (EG) Nr. 817/2004, Art. 48). Zu diesem Zweck wurde unter Federführung des Landes Baden-Württemberg und des BMVEL zwischen den Bundesländern eine sog. „Bundestabelle“ festgelegt, die ab dem EU-Haushaltsjahr 2004 die Grundlage für die Mittelbewirtschaftung zwischen den Bundesländern bildet. Ein Vorteil der Bundestabelle ist, dass die Prozentschwellen, die eine Genehmigung durch die EU-KOM nach sich ziehen, nicht mehr so schnell erreicht werden, weil sich die finanziellen Änderungen zwischen den Bundesländern z. T. gegenseitig aufheben. Mit der finanziellen Abwicklung über die Bundestabelle ist der Koordinierungsbedarf des BMVEL für die Restlaufzeit der Programme deutlich gestiegen.

2.2.2.2 Modulation

Zu unterscheiden sind die fakultative und die obligatorische Modulation. Bereits 1999 hat die EU festgelegt, dass Direktzahlungen an Betriebe gekürzt werden und für bestimmte zusätzliche Maßnahmen¹ im Rahmen der Förderung der ländlichen Entwicklung eingesetzt werden können. Die Mittel dürfen nur für neue Maßnahmen oder neue Begünstigte verwendet werden. In bundesdeutsches Recht umgesetzt wurde die VO (EG) Nr. 1259/1999 durch das "Gesetz zur Modulation von Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik" (Modulationsgesetz). Demnach können die Direktzahlungen im Marktbereich ab 2003 um 2 % gekürzt werden. Ein Betrag von bis zu 10 000 Euro bei den Direktzahlungsempfängern bleibt kürzungsfrei. Programmiert werden die Modulationsmaßnahmen im Rahmen der EPLR. Der Rahmenplan 2003 der GAK enthält neue bzw. erweiterte Fördermöglichkeiten im Agrarumweltbereich. Darüberhinaus erstattet der Bund, abweichend von der sonst üblichen Beteiligung von 60 %, den Bundesländern bei Modulationsmaßnahmen 80 % der Finanzierungskosten (BMVEL, 2003a).

Ab dem Jahr 2005 wird die fakultative Modulation aufgehoben und durch die EU-weit obligatorische Modulation ersetzt. Die Modulationssätze betragen 3 % in 2005, 4 % in 2006 und jeweils 5 % in 2007 bis 2012 (VO (EG) Nr. 1782/2003, Art. 10), der Direktzahlungen je Begünstigten. Höhere Sätze können national festgelegt werden. Der Freibetrag je Betrieb liegt bei 5 000 Euro (VO (EG) Nr. 1782/2003, Art. 12). Die Mittel stehen erstmals im Jahr 2006 zur Verfügung. Die Modulationsmittel sind im Rahmen des EPLR zu programmieren. Mit den Programmänderungsanträgen sind Finanztabellen vorzulegen und Förderinhalte zu beschreiben. Die inhaltlichen Beschränkungen für die Mittelverwendung sind mit der Einführung der obligatorischen Modulation weggefallen. Insgesamt 90 % der eingezogenen Mittel fließen an Deutschland zurück. Damit erhält Deutschland aufgrund der besonderen Betroffenheit durch den Wegfall der Roggenintervention 10 Prozentpunkte mehr zurück. Diese zusätzlichen Mittel stehen Regionen wie Niedersachsen zur Verfügung, die besonders vom Wegfall der Roggenintervention ab Juli 2004 betroffen sind.

2.2.2.3 Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes

Die inhaltlichen und finanziellen Festlegungen im Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) bilden einen

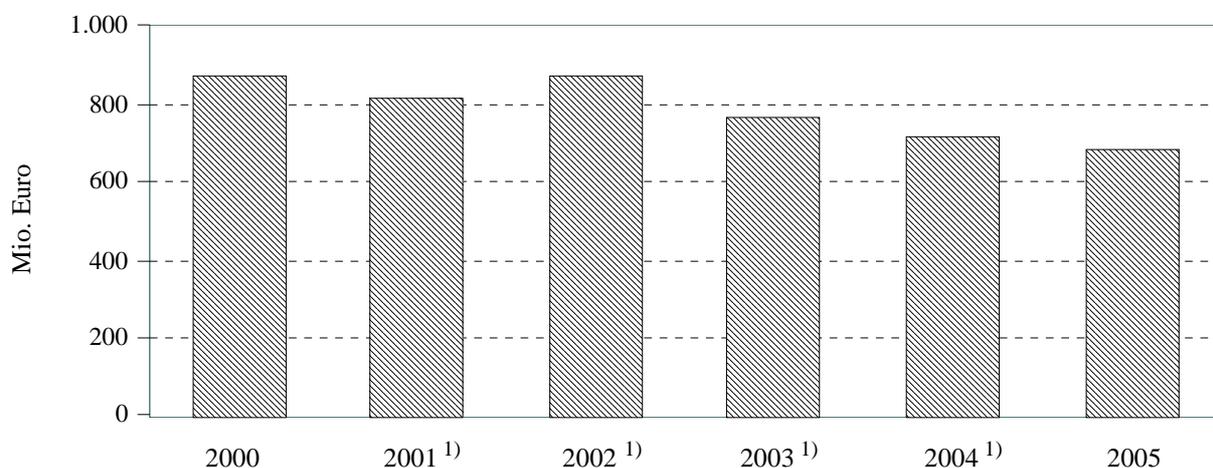
¹ Vorruhestand, Förderung benachteiligter Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen), Agrarumweltmaßnahmen und Aufforstung gemäß der VO (EG) Nr. 1257/1999 (VO (EG) Nr. 1259/1999, Art. 5).

wesentlichen Rahmen für die Umsetzung von PROLAND. Im Rahmenplan 2004 bis 2007 erfolgte eine Neuausrichtung der Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung. Die raumbezogenen Maßnahmen Dorferneuerung, Flurbereinigung und Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung wurden in einen Fördergrundsatz „Integrierte ländliche Entwicklung“ überführt und um die Förderung von Regionalmanagement und ländlichen Entwicklungskonzepten erweitert (Rahmenplan 2004 bis 2007). Des Weiteren wurde ein neuer Fördergrundsatz beschlossen, mit dem die Einführung einzelbetrieblicher Managementsysteme gefördert wird.

Im Rahmenplan 2005 bis 2008 werden die Maßnahmen zur markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung weiter ausgebaut, da insbesondere in den neuen Bundesländern die Modulationsmittel im laufenden Programmplanungszeitraum v. a. über Agrarumweltmaßnahmen abfließen werden (BMVEL, 2004a).

Die für die GAK zur Verfügung stehenden Bundesmittel sind in den letzten Jahren rückläufig, so dass den Bundesländern insgesamt weniger Mittel zur Verfügung gestellt werden (siehe Abbildung 2.2). Des Weiteren gibt es auch landesseitig zunehmend Probleme, die zur Kofinanzierung der Bundesmittel erforderlichen 40 % aufzubringen.

Abbildung 2.2: Mittelansätze für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ 2000 bis 2005



¹⁾ verfügbare Mittel unter Berücksichtigung der jeweiligen globalen Minderausgabe

Quelle: Eigene Darstellung nach BMVEL (2004a).

2.2.3 Sozioökonomische Rahmenbedingungen

Die gesamtwirtschaftliche Lage von Regionen und die Situation einzelner Sektoren sind für den Erfolg von PROLAND von zweifacher Bedeutung. Zum einen sollen Fördermaß-

nahmen an bestimmten Entwicklungen ansetzen, und zum anderen hängt die Realisierung und Nachfrage nach Fördermaßnahmen vom makroökonomischen Umfeld ab.

Die wesentlichen sozioökonomischen Entwicklungslinien für Deutschland prägen auch das Bundesland Niedersachsen. Im Jahr 2003 ging die wirtschaftliche Leistung Deutschlands gemessen am Bruttoinlandsprodukt real um 0,1 % zurück. In Niedersachsen stieg das Bruttoinlandsprodukt (BIP) zwar um +0,4 %. Allerdings war diese Zunahme zu gering, um nachhaltige Arbeitsmarkimpulse zu setzen. Insgesamt manifestiert sich die von kurzfristigen konjunkturellen Schwankungen unabhängige Regionalstruktur in Deutschland. Vor allem Bayern, Baden-Württemberg und Hessen vergrößern ihren Vorsprung, während der Norden und vor allem der Osten Deutschlands hinterherhinken (Eichhorn et al., 2004, S. 16). Der Rückgang der Zahl der Erwerbstätigen in Niedersachsen fiel etwas moderater aus im Vergleich zum Bundesschnitt. Von 2002 auf 2003 verringerte sich die Erwerbstätigenzahl um -0,6 % (Bundesschnitt -1,0 %). Über einen Fünfjahreszeitraum betrachtet, ist in Niedersachsen sogar ein Arbeitsplatzzuwachs von +3,7 % gegenüber einem Bundesergebnis von +1,9 % zu verzeichnen (Eichhorn et al., 2004, S. 16).

Die Arbeitslosenquote in Niedersachsen stagnierte im Jahr 2004 auf hohem Niveau. Im Durchschnitt waren 11,9 % der abhängig Beschäftigten ohne Arbeit (Statistisches Bundesamt, 2004).

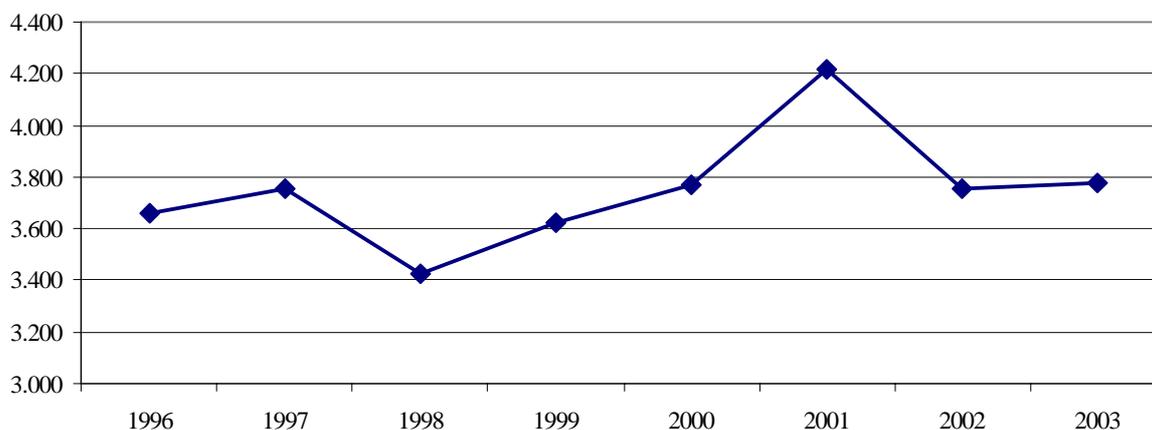
Bezogen auf das „alte“ Bundesgebiet mit einer Arbeitslosenquote von 9,7 % zählt Niedersachsen zu den Flächenländern mit einer überdurchschnittlich hohen Arbeitslosenquote. Im mittelfristigen Fünfjahresvergleich 2004 zu 1999 zeigt sich in Niedersachsen allerdings eine günstige Entwicklung: Die Arbeitslosenquote sank um 0,8 Prozentpunkte, während sie im Bundesschnitt stagnierte und bezogen auf die „alten“ Länder nur ein Rückgang um 0,1 Prozentpunkte zu verzeichnen war (Eichhorn et al., 2004, S. 11).

Innerhalb Niedersachsens verfestigen sich die räumlichen Unterschiede. Die mit Abstand höchste wirtschaftliche Wachstumsdynamik in Niedersachsen hat der westniedersächsische Raum mit den Landkreisen Vechta, Cloppenburg und Emsland. Das geringste Wirtschaftswachstum weisen das mittlere Niedersachsen (Heide), der Harz sowie der Oberweser-Raum auf (Jung et al., 2004, S. 24). Auch die Beschäftigtenentwicklung verläuft in diesen Regionen überdurchschnittlich negativ. Überdurchschnittliche Arbeitsplatzverluste auf Grund eines ausgeprägten wirtschaftlichen Strukturwandels weist auch der Küstenraum mit Ost-Friesland und dem Unterweser-Raum auf. Die räumlichen Unterschiede manifestieren sich auch in der Struktur der Arbeitslosigkeit. Die größten Arbeitsmarktprobleme konzentrieren sich in Niedersachsen auf das ehemalige „Zonenrandgebiet“, auf den Küstenraum und die Kernstädte in Verdichtungsräumen (Jung et al., 2004, S. 62). Regionale Arbeitsplatzentwicklung und Bevölkerungsentwicklung verlaufen häufig parallel. So

verwundert es nicht, dass regionale Problemgebiete auch häufig von einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung betroffen sind (Jung et al., 2004, S. 22).

Niedersachsen nimmt eine führende Stellung im Agrarsektor ein. Fast ein Fünftel der gesamtdeutschen Wertschöpfung im Agrarbereich entfallen auf Niedersachsen. Niedersachsens Landwirtschaft gehört zu den produktivsten in Deutschland. 2003 wurden 37.715 Euro je Erwerbstätigem erwirtschaftet (gegenüber 26.326 Euro im Bundesschnitt). Nur Mecklenburg-Vorpommern erreicht ähnlich hohe Werte (Eichhorn et al., 2004, S. 18). Der Anteil der Landwirtschaft an der gesamten niedersächsischen Bruttowertschöpfung ist von 2,3 % (1998) auf 2,8 % im Jahr 2003 gestiegen. Die Zuwachsraten der landwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung liegen auch über dem Durchschnitt (zwischen 2002 und 2003 +4,7 % gegenüber -0,8 % in Deutschland, zwischen 1998 und 2003 +27,9 % gegenüber +2,0 % in Deutschland) (Eichhorn et al., 2004, S. 18). Dieser deutliche Anstieg ist erklärbar mit den ausgeprägten Schwankungen in der Höhe der BWS der Land-, Forstwirtschaft und Fischerei in Niedersachsen aufgrund der Dominanz des Veredelungssektors. Abhängig von den Preisen für Schweinefleisch fällt die Höhe der BWS im jeweiligen Bezugszeitraum aus.

Abbildung 2.3: Entwicklung der Bruttowertschöpfung in der Land-, Forstwirtschaft und Fischerei zwischen 1996 und 2003 in Niedersachsen (in 1.000 Euro)

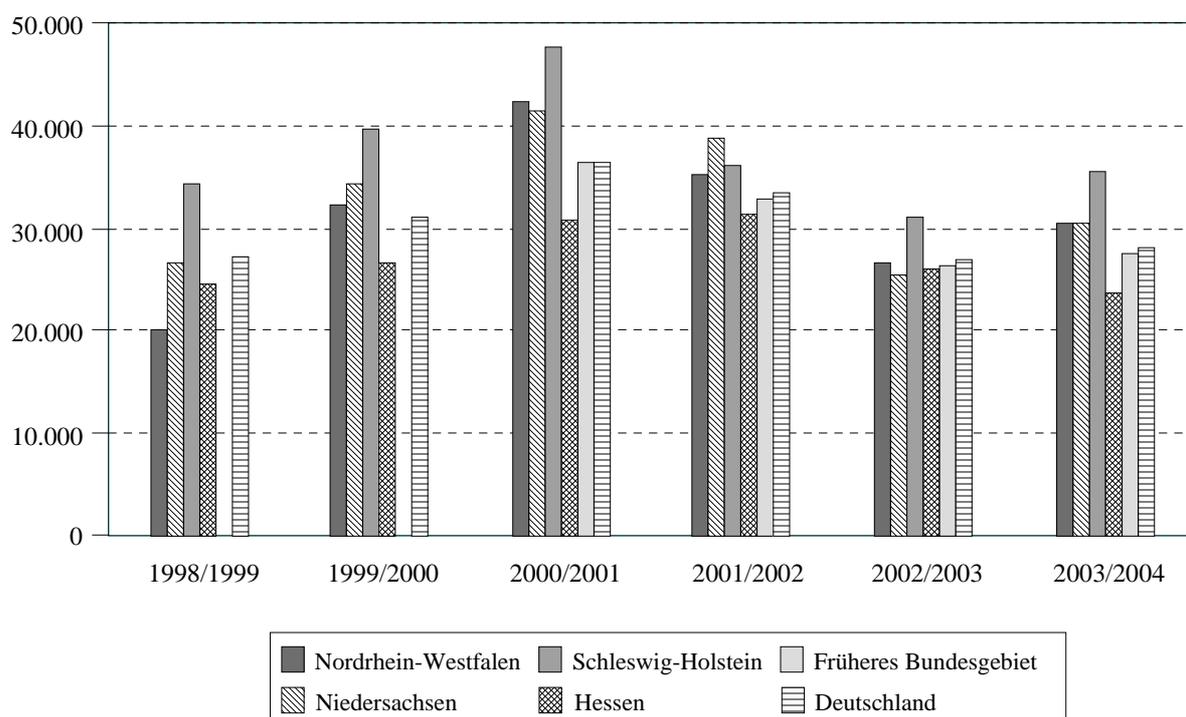


Quelle: NLS (2005).

Die Marktsituation im Veredelungssektor und ebenso wie die Auszahlungspreise für Milch schlagen sich auch in den deutlichen Veränderungen des Gewinns landwirtschaftlicher Haupteinzelbetriebe in Niedersachsen im Vergleich zu bundesdeutschen Werten bzw. anderen Flächenländern nieder. Insgesamt ist der Gewinn je Haupteinzelbetrieb bis zum Wirtschaftsjahr 2000/2001 angestiegen. Im Wirtschaftsjahr 2000/2001 ist dies v. a. auf

höhere Preise für Milch und Schweinefleisch zurückzuführen (BMVEL, 2002, S. 33). Die Gewinne waren danach wieder rückläufig, um im Wirtschaftsjahr 2003/2004 wieder anzusteigen. Zur Verbesserung der Ertragslage im WJ 2003/2004 haben insbesondere die deutlichen Erlössteigerungen im Ackerbau durch höhere Preise für Getreide, Kartoffeln und Zuckerrüben beigetragen. Einkommensmindernd wirkten sich u. a. der weitere Rückgang der Milchpreise aus (BMVEL, 2005a).

Abbildung 2.4: Gewinn je landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetrieb in Euro in den Wirtschaftsjahren 1998/1999 bis 2003/2004



Quelle: BMVEL (2001; 2002; 2003a; 2004b; 2005a).

Die starke wirtschaftliche Stellung des Agrarsektors in Niedersachsen im bundesdeutschen Vergleich geht einher mit einem ausgeprägten Strukturwandel. Gab es 1999 noch 62.592 landwirtschaftliche Betriebe über 2 ha, so lag deren Zahl 2003 bei 57.588 Betrieben (NLS, 2003), (ML, 2002, S. 23). Damit ist die Zahl der Betriebe um jährlich rund 2,1 % zurückgegangen. Der Rückgang liegt demnach etwas unter dem Durchschnitt aller Bundesländer, der jährlich – 2,8 % betrug (Statistisches Bundesamt, 2005).

Die Ernährungswirtschaft² in Niedersachsen weist mit einem Anteil von 7,1 % der Erwerbstätigen (Bundesdurchschnitt: 5,1 %) im Jahr 2003 eine große Bedeutung auf. Der Anteil der Erwerbstätigen in der Primärproduktion liegt dabei bei rund 50 %. Während die Landwirtschaft einem ausgeprägten strukturellen Wandel unterliegt, hat sich die übrige Ernährungswirtschaft bislang ausgesprochen stabil entwickelt. Allerdings sind in den letzten Jahren größere Umstrukturierungen auf Grund eines sich verschärfenden Wettbewerbs zu beobachten, so dass die zukünftige Entwicklung vor allem der klein- und mittelständischen Unternehmen schwierig sein wird (Jung et al., 2004, S: 48).

2.2.4 Finanzlage der Öffentlichen Hand

Die unbefriedigende Konjunktur und Arbeitsmarktlage wird v. a. in den öffentlichen Finanzen deutlich. Sowohl der Bundeshaushalt, der Haushalt des Landes Niedersachsen sowie der niedersächsischen Städte und Gemeinden stehen unter einem großen Konsolidierungsdruck, so dass das für Fördermaßnahmen zur Verfügung stehende Finanzvolumen tendenziell rückläufig ist. Damit wird es zunehmend schwieriger, die erforderliche nationale Kofinanzierung bereitzustellen.

Auf Bundesebene nimmt das Finanzvolumen (siehe Abbildung 2.2) der GAK stetig ab. Auch die Haushalte von ML und MU unterliegen deutlichen Einsparzwängen. Allerdings ist der Spielraum für Kürzungen im laufenden Programmplanungszeitraum durch den Abschluss von fünfjährigen Verträgen sowie mehrjährigen Bewilligungen mit entsprechenden Verpflichtungsermächtigungen eher klein. Dennoch wurden im Landeshaushalt 2004 insgesamt 13 Mio. Euro Landesmittel für die GAK und 3,3 Mio. Euro sonstige Landesmittel für PROLAND gekürzt (MF, 2003). Die Einsparungen mindern das Investitionsvolumen insbesondere in der Flurbereinigung, Dorferneuerung und dem Agrarinvestitionsförderungsprogramm. Die Folge ist, dass Baumaßnahmen nicht entsprechend der bisherigen Planung realisiert werden können und zeitlich gestreckt werden müssen. Weitere Einsparungen betreffen den Küsten- und Hochwasserschutz im Binnenland (MF, 2003).

Auf Ebene der Städte und Gemeinden ist die Finanzlage weiterhin angespannt. Allerdings konnten die Kommunen bislang in großem Maß Kofinanzierungsmittel mobilisieren, teilweise über Veräußerung von Liegenschaften oder Aufnahme von Krediten. Ob dies zukünftig in gleich bleibendem Umfang gelingt, ist fraglich. Im Jahr 2003 hatten nahezu

² Nach einer Definition des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung (NIW) gehören zur Ernährungswirtschaft die Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei, das Ernährungsgewerbe (Industrie und Handwerk) sowie vor- und nachgelagerte Dienstleistungen im Großhandel (Jung et al., 2004, S. 46).

60 % der Kommunen einen unausgeglichenen Verwaltungshaushalt³ (gegenüber 45 % in 2002) (Christoff et al., 2004, S. 246). Das NIW geht im Regionalreport 2004 von einer tendenziellen Verschärfung der kommunalen Finanzprobleme aus.

Als ein Indikator für die Konstitution der kommunalen Gebietskörperschaften gilt die allgemeine Deckungsquote⁴ (Jung et al., 2004, S. 89). Diese lag 2002 im Schnitt bei nur noch 105 %, wobei immerhin 17 % der Kommunen die Deckung (also 100 %) gar nicht mehr erreichten. Besonders angespannt ist die Situation in Lüneburg, Cuxhaven und Lüchow-Dannenberg (Jung et al., 2004, S. 86).

2.2.5 Landespolitische Zielvorstellungen

Nach dem Regierungswechsel im Jahr 2003 haben sowohl das ML wie auch das MU begonnen, die programmatischen Zielsetzungen der Koalitionsvereinbarung umzusetzen.

Tabelle 2.2: Programmatische Zielsetzungen der Koalitionsvereinbarung

Finanzen	Haushaltskonsolidierung: Die Frage ist, ob auch zukünftig Kofinanzierungsmittel aus dem Landeshaushalt bereitstehen. In den politischen Absichtserklärungen der Landesregierung findet sich aber auch die Aussage, dass investiv nutzbare EU- und Bundesmittel vollständig gebunden werden sollen.
Verwaltungsmodernisierung	Abschaffung der Bezirksregierungen; Einbeziehung der berufsständischen Selbstverwaltung (Landwirtschaftskammer), Übertragung von Aufgaben; weiterer Personalabbau in der Landesverwaltung.
Landwirtschaft	Gleichbehandlung von konventioneller und ökologischer Landwirtschaft; notwendige Maßnahmen des Natur-, Umwelt- und Tierschutzes sollen so weit wie möglich auf vertraglicher Ebene bzw. über freiwillige Vereinbarungen umgesetzt werden; Ausweitung der Strukturpolitik für den ländlichen Raum; umfassende Agrarverwaltungsreform.
Umwelt	Stärkung des Vertragsnaturschutzes; Verbesserung Küstenschutz und Hochwasserschutz im Binnenland.

Quelle: CDU Niedersachsen et al. (2003).

Im Bereich der **Finanzpolitik** setzt die niedersächsische Landesregierung ein deutliches Gewicht auf die Konsolidierung des Landeshaushalts. Dies engt den Kofinanzierungs-

³ Keine Überschüsse (Saldo aus Einnahmen und Ausgaben ohne Zuführungen).

⁴ Relation zwischen den allgemeinen Deckungsmitteln netto und dem Zuschussbedarf im Einzelplan 0-8 des Verwaltungshaushalts. Werte unter 100 % bedeuten Einnahmedefizite, die in der Regel nur durch Kassenkredite zwischenfinanziert werden können (Jung et al., 2004, S. 84).

spielraum der beteiligten Ministerien ein. Auswirken dürfte sich die Sparpolitik des Landes erst im Programmplanungszeitraum ab 2007. Gemäß mittelfristiger Finanzplanung 2004 bis 2008 (MF, 2004) gehen die Ausgabenansätze im Bereich des ML für die drei großen Bereiche „Einzelbetriebliche Förderung zur strukturellen Verbesserung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit“, „Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse“ und Raumordnung und Landesentwicklung, Strukturverbesserung ländlicher Räume, Dorfentwicklung, ökologische Maßnahmen“ zurück. Der Ausgabenrückgang fällt nur deswegen vergleichsweise gering aus, weil die Modulationsausgaben von geschätzten 5 Mio. Euro auf rund 60 Mio. Euro im Jahr 2008 zunehmen. Im Bereich des MU bleiben die Kernbereiche weitgehend konstant. Die zukünftige Mittelausstattung dürfte, in Abhängigkeit der Festlegung des Finanzrahmens auf EU-Ebene, vermutlich deutlich geringer sein als das jetzige Fördervolumen.

Die Umsetzung der programmatischen Aussagen in der Koalitionsvereinbarung bezüglich der **Landwirtschaft** lassen sich am deutlichsten in der sektoralen Ausgestaltung der Modulationsmaßnahmen erkennen.

Neben der Stärkung von sektorbezogenen Zielsetzungen von PROLAND wird durch die Integration der Raumordnung und Landesentwicklung in das ML der Fokus auf Entwicklungsprozesse in ländlichen Räumen ausgeweitet. Niederschlag findet dies in der Einrichtung eines Interministeriellen Arbeitskreises (IMAK) „Landesentwicklung und ländliche Räume“.

Im Bereich des **Umweltministeriums** ist eine deutliche Stärkung der freiwilligen Vereinbarungen mit Landnutzern beabsichtigt. Die bestehenden Angebote der Kooperationsprogramme Naturschutz und der Wasserwirtschaft sollen auf die Sicherung der Natura-2000-Gebiete und die Einrichtung eines Biotopverbundes fokussiert werden. Kooperationen wird es zukünftig nicht nur mit landwirtschaftlichen Betrieben geben, sondern auch verstärkt mit Verbänden, die nicht mehr landwirtschaftlich genutzte Flächen pflegen (MU, 2003a). In Richtung Vertragsnaturschutzstärkung zielt auch das zur Zeit im Gesetzgebungsverfahren befindliche Gesetz zur Stärkung des Vertragsnaturschutzes und zur Deregulierung im Naturschutzrecht (NNatG-Novelle). Die hierin enthaltene Novelle des NNatG übernimmt die vom Bundesrecht eröffnete Option, die durch Vertragsnaturschutz entstandenen gesetzlich geschützten Biotope von den Schutzbestimmungen auszunehmen (NNatG-Novelle, §28a Abs. 6). Diese Klarstellung wird die Akzeptanz gegenüber vertraglichen Vereinbarungen seitens der Landwirte steigern.

2.3 Veränderungen in der inhaltlichen Ausgestaltung von PROLAND Niedersachsen

Prioritäten, Förderschwerpunkte, Maßnahmen

Das Land Niedersachsen hat bislang jedes Jahr Programmänderungen beantragt, die von der EU-KOM, von wenigen Ausnahmen abgesehen, genehmigt wurden. Im Wesentlichen handelte es sich bei den Änderungen um Anpassungen an die tatsächliche oder erwartete Inanspruchnahme einzelner Maßnahmen. Daneben wurden inhaltliche Änderungen an die Förderbestimmungen der GAK umgesetzt. Weitere inhaltliche Anpassung im Sinne einer Feinsteuerung der Maßnahmen erfolgten nur vereinzelt, v. a. im Bereich der Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen.

Inhaltliche Anpassungen von PROLAND wurden in Form einer Ergänzung der bisher stark auf Grünland ausgerichteten Agrarumweltmaßnahmen durch Maßnahmen auf Ackerstandorten, v. a. im Zusammenhang mit der fakultativen Modulation vorgenommen. Die neuen Maßnahmen waren Bestandteil des Änderungsantrags 2003 (ML, 2003b). Beantragte Maßnahmen, die sich auf tierische Produktionsverfahren bezogen, wurden von der EU-KOM nicht genehmigt. Alle neuen Agrarumweltmaßnahmen sind Bestandteil der GAK.

Der Änderungsantrag 2004 umfasste als zusätzliche Modulationsmaßnahme die Förderung des Anbaus von Zwischenfrüchten oder Untersaaten auf Ackerflächen des Betriebs. Diese Maßnahme richtet sich gezielt an Betriebe in Gebieten mit einem hohen Roggenanteil an der LN, um die negativen (Umwelt) Wirkungen des Wegfalls der Roggenintervention ab Juli 2004 zu kompensieren (ML, 2004a).

Der strategische Ansatz, Mittel aus der Modulation v. a. in den Agrarsektor zurückfließen zu lassen, wird auch im Änderungsantrag 2005 deutlich, der im Wesentlichen Änderungen im Schwerpunkt der Verbesserung der Produktionsstruktur⁵ enthält.

Die Möglichkeit, die Gesamtstrategie von PROLAND im laufenden Programmplanungszeitraum wesentlich zu ändern und gegebenenfalls die flankierende Funktion im Zusammenhang mit den Änderungen in der 1. Säule zu stärken, ist schon durch die Verfügbarkeit von Kofinanzierungsmitteln begrenzt. Die Mittelverteilung auf die Förderschwerpunkte zu Beginn des Förderzeitraums war in PROLAND, im Vergleich zu anderen Bundesländern, deutlich auf die Förderung übersektoraler Maßnahmen ausgerichtet. In diesen Förderschwerpunkt sollten rund 50 % der EU-Mittel fließen.

⁵ Beantragt sind der Einsatz landwirtschaftlicher Beratungsdienste (Maßnahme y) und ein Salmonellenkontrollprogramm (Maßnahme z). Darüber hinaus sollen Projekte in Trägerschaft des Ökokompetenzentrums in Walsrode aus Modulationsmitteln finanziert werden (im Bereich der Haushaltlinie m). Das Salmonellenkontrollprogramm wurde nicht genehmigt (EU-KOM, 2005).

Berücksichtigt man die tatsächlichen Ist-Zahlen und die dem Änderungsantrag 2004 zugrundeliegenden Planzahlen, so steigt der finanzielle Anteil dieses Schwerpunktes auf rund 60 % der EU-Mittel. Dies ist v. a. auf die Möglichkeit zurückzuführen, kommunale Mittel als öffentliche nationale Kofinanzierung einzusetzen (siehe Kapitel 2.4). Eine solche Möglichkeit besteht nur bei Maßnahmen in öffentlicher Trägerschaft und nicht bei privaten Maßnahmen. Bei Berücksichtigung der im Rahmen der Modulation zusätzlich zur Verfügung stehenden EU-Mittel in Höhe von ca. 16,5 Mio. Euro verschiebt sich die finanzielle Schwerpunktsetzung nur unwesentlich.

Die aktuelle Maßnahmenstruktur von PROLAND Niedersachsen stellt Tabelle 2.3 dar.

Agrarumweltmaßnahmen - Wie weiter?

Die GAP-Reform (siehe Kapitel 2.5.2) führt zu veränderten Opportunitätskosten bei den landwirtschaftlichen Betrieben und führt mit Cross Compliance ein neues Instrument der Verknüpfung der Prämienvergütung an die Einhaltung von Umweltstandards ein, das auch für die Agrarumweltmaßnahmen im Rahmen der ELER-Verordnung zukünftig gelten wird. Es steht also die Frage, ob und wie die bestehenden Agrarumweltmaßnahmen, deren Vertragszeitraum z. T. im Jahr 2004 ausgelaufen ist, an veränderte Rahmenbedingungen angepasst werden.

Gemäß dem Corrigendum des Protokolls des Agrarausschusses vom 20.07.2004 (Procès verbal vom 14.09.2004; AGRI/F3 (04)/289922-CORR) sind für die Gestaltung des Übergangszeitraums in die neue Programmplanungsperiode (2007 bis 2013) neben der Förderabwicklung auf der Grundlage der genehmigten Entwicklungspläne (=Option 0) drei weitere Optionen zulässig:

- (1) Für auslaufende Verpflichtungen gilt, dass die Vereinbarungen bis zum Ende der Förderperiode verlängert werden.
- (2) Die erforderlichen Änderungen werden in die gute landwirtschaftliche Praxis aufgenommen und gelten dann bei Neuabschluss von Verpflichtungen ab dem Zeitpunkt, ab dem diese Regelungen gelten müssen.
- (3) Neue Fünfjahresverpflichtungen werden mit einer Anpassungsklausel für die neue Strukturfondsperiode versehen.

Für die Vertragsgestaltung während der Übergangsphase bis 2007 wird es in Niedersachsen unterschiedliche Anwendungen geben. Für die f2 Maßnahmen Grünlandextensivierung und Ökolandbau können im Jahr 2005 neue 5-jährige Verpflichtungen gemäß den aktuellen Förderbedingungen eingegangen werden (sog. Nullvariante). Dies betrifft sowohl Neuantragsteller als auch Beibehalter, deren derzeitige Förderung im Jahr 2005 ausläuft. Die Vertragsnaturschutzmaßnahmen f3 werden mit Variante 1 angeboten. Für die flächenbezogenen Trinkwasserschutzmaßnahmen wird es keine Vertragsverlängerungen oder Neuabschlüsse geben. Welche der obigen Varianten

für 2006 genutzt werden soll, ist für die f2 Maßnahmen noch nicht entschieden. Niedersachsen optiert aus Gründen der Verlässlichkeit für die Nullvariante. Für die Förderung bedrohter Tierrassen wird Variante 1 gewählt, da zukünftig im Rahmen der ELER-VO auch eine Förderung von Zuchtorganisationen möglich sein könnte und diese Regelung eine deutliche Verbesserung zur gegenwärtigen Situation bedeutet (ML, 2005a).

Tabelle 2.3: Maßnahmenspektrum von PROLAND Niedersachsen (Stand Juli 2005)

Förderschwerpunkt	Maßnahmen
Förderschwerpunkt I: Verbesserung der Produktionsstruktur	a Agrarinvestitionsförderungsprogramm c Qualifizierung g Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von Vieh und Fleisch, Kartoffeln sowie Obst und Gemüse h Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen (Art. 31) i1 Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen y <i>Einzelbetriebliche Managementsysteme</i>
Förderschwerpunkt II: Sektorübergreifende Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung	k Flurbereinigung n Förderung von Dienstleistungseinrichtungen o Dorfentwicklung und ländliches Kulturerbe r Landwirtschaftliche Infrastrukturmaßnahmen s Förderung touristischer Aktivitäten und ländlichen Handwerkswesens u1 Küstenschutz u2 Hochwasserschutz im Binnenland
Förderschwerpunkt III: Agrarumwelt- und Aus- gleichsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt	e Erschwerenausgleich in geschützten Teilen von Natur und Landschaft f1 Erhaltung der genetischen Vielfalt in der Tierzucht und vom Aussterben bedrohter Rassen f2 Niedersächsisches Agrarumweltprogramm (NAU- mit allen Einzelmaßnahmen) <i>Modulationsmaßnahmen</i> <i>Anwendung von Mulch- oder Direktsaat oder Mulchpflanzverfahren im Ackerbau</i> <i>Ausbringung von flüssigem Wirtschaftsdünger auf Acker- und Grünland mit</i> <i>besonders umweltfreundlichen Ausbringungsverfahren</i> <i>Förderung der Anlage von Blühstreifen außerhalb von Stillungsflächen</i> <i>Förderung der Anlage von Schonstreifen außerhalb von Stillungsflächen</i> <i>Förderung des Anbaus von Zwischenfrüchten oder Untersaaten auf Ackerflächen</i> <i>(nur in Gebieten mit hohem Roggenanteil)</i> f3 Schutz und Entwicklung von Lebensräumen von Tier- und Pflanzenarten in bestimmten Gebieten f4 Trinkwasserschutz in Wasservorranggebieten durch Gewässer schonende landwirtschaftliche Flächenbewirtschaftung ** i2 Maßnahmen zur Aufrechterhaltung und Verbesserung der ökologischen Stabilität von Wäldern * m Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätserzeugnissen aus Wasservorranggebieten t1 Förderung neuer Strategien im Bereich Umwelt und Landwirtschaft t2 Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen in bestimmten Gebieten t3 Maßnahmen und Investitionen zur Pflege, Wiederherstellung und Verbesserung von Feuchtgrünland t4 Flankierende Maßnahmen zur Gewässer schonenden Landbewirtschaftung

* Mit i1 finanziell gemeinsam ausgewiesen.

** Wird seit 2005 nicht mehr angeboten.

Kursiv: Neue Maßnahmen seit der Halbzeitbewertung.

Quelle: Eigene Darstellung.

2.4 Finanzielle Planung und Vollzug

2.4.1 Programmebene

Niedersachsen gehört in Deutschland zu den wenigen Bundesländern, die seit 2000 kontinuierlich nicht beanspruchte Mittel aus anderen Bundesländern und Mitgliedstaaten der Gemeinschaft aufgenommen haben. Mit der Programmgenehmigung im Jahr 2000 wurde Niedersachsen ein Gesamtplafond von 544 Mio. Euro an EAGFL-Mitteln zur Verfügung gestellt. Schon mit dem Rechnungsabschluss am 15. Oktober 2004 hatte Niedersachsen über 80 % des Gesamtplafonds an EU-Mitteln 2000 bis 2006 verausgabt. Bezogen auf die EU-Haushaltsjahre 2000 bis 2004 sind dies rund 50 % mehr EU-Mittel als ursprünglich geplant. Durch das so genannte Berlin-Profil in Form der Entscheidung der Kommission vom 23.07.2004 wurde das zur Verfügung stehende Mittelvolumen aus dem EAGFL auf 620,2 Mio. Euro heraufgesetzt.

Niedersachsen hatte strategisch im Rahmen der CIRCA-Tabelle über die gesamten Jahre einen höheren Mittelbedarf angemeldet, als im indikativen Finanzplan vorgesehen. Damit bestand die Chance, frei werdende EU-Mittel aus anderen Mitgliedstaaten aufzunehmen. Niedersachsen profitiert des Weiteren vom Umschichtungsverfahren innerhalb Deutschlands, dessen Kompatibilität mit EU-Vorgaben durch die Akzeptanz einer Bundestabelle durch die EU-Kommission inzwischen rechtlich abgesichert ist (siehe Kapitel 2.2.2.1.3). Wäre der ursprünglich genehmigte Gesamtplafond die verbindliche Obergrenze für die Förderung gewesen, hätte dies für Niedersachsen ein Einstellen der Förderung im investiven Bereich bedeutet, da die Finanzierung der Verpflichtungsermächtigungen und der langfristigen vertraglichen Bindungen Vorrang gehabt hätte.

Tabelle 2.4 stellt die Planansätze den tatsächlich verausgabten Mitteln gegenüber. Mit Ausnahme des Jahres 2000 lagen bis 2004 die tatsächlichen verausgabten Mittel deutlich über den ursprünglichen Planansätzen aus dem Jahr 2000. Für die Jahre 2005 und 2006 mussten die Mittelansätze zunächst abgesenkt werden, da Niedersachsen im Haushaltsjahr 2004 rund 10 Mio. Euro mehr an EU-Mitteln verausgabt hat, als im sog. Berlin-Profil vorgesehen waren. Damit hätte Niedersachsen den Gesamtansatz von 620 Mio. Euro überschritten. Da Niedersachsen aber auch für die Jahre 2005 und 2006 von einem höheren Bedarf ausgeht und auch entsprechende Kofinanzierungsmittel zur Verfügung stehen, sollte mit dem Änderungsantrag 2005 das geplante Mittelvolumen wieder angehoben werden. Dies war über die Bundestabelle nicht möglich.

Tabelle 2.4: Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Niedersachsen 2000 bis 2006

KOM-Entscheidung		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro insgesamt									
Plan: EPLR	K (2000) 2905 endg.	148,48	142,85	159,39	170,73	177,20	179,31	190,49	1.168,45
Bundestabelle	Nov. 2004	133,49	188,60	205,32	237,22	209,20	168,68	162,74	1.305,24
Ist: Auszahlungen ¹⁾		112,62	188,60	205,32	237,22	209,20			952,95
EU-Beteiligung, Mio. Euro insgesamt									
Plan: EPLR	K (2000) 2905 endg.	72,80	74,60	76,00	77,80	79,40	81,00	82,80	544,40
Bundestabelle	Nov. 2004	65,99	93,72	98,18	111,86	96,39	78,44	76,06	620,64
Ist: Auszahlungen ¹⁾		56,27	93,72	98,18	111,86	96,39			456,41

1) Ohne Vorschuss in 2000.

Anm.: Alle Angaben beziehen sich auf EU-Haushaltsjahre (16.10 bis 15.10. des Folgejahres).

Ausnahme: Für das Jahr 2000 beginnen die Auszahlungen am 01.01.2000.

Quelle: BMVEL (2004c); ML (2004a); ML (2004d); ML (2000); Zahlstelle des Landes Niedersachsen (2000, 2001; 2002; 2004).

Der Vorschuss in Höhe von rund 10 Mio. Euro, der im Jahr 2000 auf allen Haushaltslinien gezogen wurde, wird nach Bedarf in den Jahren 2005 und 2006 eingesetzt. Die zu leistende Kofinanzierung kann bereitgestellt werden (ML, 2005c).

In Tabelle 2.5 sind die unterschiedlichen Entwicklungen in den Förderschwerpunkten dargestellt. Auch in den Jahren 2003 und 2004 hat v. a. der Förderschwerpunkt II von den zusätzlich zur Verfügung stehenden Mitteln profitiert. Neben einem geplanten Gesamtvolumen von rund 1.300 Mio. Euro im Rahmen von PROLAND plant Niedersachsen noch rund 690 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln im Rahmen von Artikel-52-Maßnahmen zu verausgaben (ML, 2004a). Die größten Planungsposten sind dabei der Küstenschutz mit 325 Mio. Euro und die Flurbereinigung mit rund 140 Mio. Euro. Wie sich die tatsächliche Ausgabenentwicklung für die Artikel-52-Maßnahmen entwickelt, kann auf Grund des Fehlens von Auszahlungsstatistiken nicht eingeschätzt werden.

Tabelle 2.5: Veränderung der geplanten EU-Mittel 2000 bis 2006 zwischen dem Planungsstand 1999 und 2004

Haushaltslinien	Programm- genehmigung 2000	Bundes- Tabelle Nov. 2004	Veränderung	
	EAGFL-Mittel in Mio. Euro 2000 bis 2006		absolut Mio. Euro	relativ in %
Förderschwerpunkt I	163,39	141,51	-21,88	-13
a	64,03	50,23	-13,80	-22
c	4,95	3,07	-1,88	-38
g	60,52	48,59	-11,93	-20
h ¹⁾	8,33	7,50	-0,83	-10
i	25,56	32,12	6,56	26
Förderschwerpunkt II	268,86	383,58	114,72	43
k	57,04	93,08	36,05	63
n	1,82	0,89	-0,93	-51
o	130,67	127,18	-3,49	-3
r	66,52	120,71	54,19	81
s	5,87	8,29	2,42	41
u	6,94	33,43	26,49	382
Förderschwerpunkt III	111,73	95,96	-15,77	-14
e	2,19	3,99	1,80	83
f ¹⁾	77,44	60,17	-17,27	-22
m	1,56	0,82	-0,74	-48
t	30,54	30,98	0,44	1
Sonstiges	0,42	0,66	0,24	59
Bewertung	0,42	0,61	0,20	47
Maßnahmen vor 1992	0,00	0,05	0,05	
Summe	544,40	621,71	77,31	14
Rückforderungen	0,00	-1,07	-1,07	
Gesamtsumme	544,40	620,64	76,24	14
Mehrausgaben/Minderausgaben	0,00	-0,44	-0,44	
Finanzierungsplan total ²⁾	544,40	620,20	75,80	14

1) Einschließlich Altverpflichtungen aus der VO (EWG) Nr. 2078/1992 und 2080/1992.

2) Finanzierungsplan total 2004 gemäß Berlin-Profil (Entscheidung der KOM v. 23.07.2004).

Quelle: BMVEL (2004c); ML (2000),.

Die Modulationsmittel kommen bislang in vollem Umfang dem Förderschwerpunkt III zu Gute. Für die Jahre 2005 und 2006 sollen zusätzlich rund 16,8 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln in landwirtschaftliche Beratungsdienste fließen. Die erste Auszahlung für die Agrarumweltmaßnahmen erfolgte im Dezember 2004 zu Lasten des EU-Haushaltsjahres 2005, da erst zu diesem Zeitpunkt die erforderlichen Kontrollen abgeschlossen werden

konnten. Die fakultativen Modulationsmittel unterliegen einer n+3-Regelung, so dass eine finanzielle Flexibilität gegeben ist.

Tabelle 2.6: Planung und Umsetzung der fakultativen Modulation in Niedersachsen (Stand 10.05.2005)

KOM-Entscheidung	2003	2004	2005	2006	2000-2006
Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro insgesamt					
Änderung 2003	0,00	11,00	11,00	11,00	33,00
Änderung 2004	0,00	11,00	11,00	11,00	33,00
Modulationstabelle (10.05.2005)	0,00	0,00	6,20	10,00	16,20
Ist: Auszahlungen	0,00	0,00			0,00
EU-Beteiligung, Mio. Euro insgesamt					
Änderung 2003	0,00	5,50	5,50	5,50	16,50
Änderung 2004	0,00	5,50	5,50	5,50	16,50
Modulationstabelle (10.05.2005)	0,00	0,00	3,10	5,00	8,10
Ist: Auszahlungen	0,00	0,00			0,00

Quelle: Eigene Darstellung BMVEL (2005b); ML (2004a); ML (2003b).

Im Jahr 2006 müssen zusätzlich die Mittel aus der obligatorischen Modulation programmiert werden. Auf diese Mittel sind die Finanzbestimmungen der VO (EG) Nr. 1257/1999 anzuwenden und damit das Jährlichkeitsprinzip.

Der Mittelabfluss in den einzelnen Haushaltlinien variiert in Abhängigkeit von der Treffsicherheit des Planansatzes, dem tatsächlichen Bedarf und den unterschiedlichen Kofinanzierungsmöglichkeiten (siehe Tabelle 2.7).

Wie auch schon in den Jahren 2000 bis 2002 sind überplanmäßige Mittelabflüsse vor allem in der forstlichen Förderung und in einigen überbetrieblichen Maßnahmen, wie dem ländlichen Wegebau, der Flurbereinigung und der Dorferneuerung zu verzeichnen.

Tabelle 2.7: Vergleich der Planansätze mit den tatsächlich getätigten Ausgaben 2000 bis 2004

Haushaltslinie	Planansätze				Tatsächlich getätigte Ausgaben (o. Vorschuss)	
	EPLR-Genehmigung 29.9.2000		Bundestabelle Nov. 2004		Rechnungsabschluss (Tabelle 104)	
	Öffentliche Kosten	EU- Beteiligung	Öffentliche Kosten	EU- Beteiligung	Öffentliche Kosten	EU- Beteiligung
	Mio. Euro		Mio. Euro		Mio. Euro	
a	147,74	36,93	128,92	32,14	124,34	31,09 -
c	6,57	3,28	2,80	1,40	2,62	1,31 -
e	3,15	1,57	5,51	2,75	5,43	2,72 +
f ¹⁾	95,35	47,67	70,20	35,10	67,53	33,77 -
g	54,62	45,52	38,17	35,31	36,88	30,54 -
h ¹⁾	10,52	5,06	10,70	5,34	10,40	5,19 +
i	35,99	18,00	46,15	23,07	45,24	22,62 +
k	75,11	37,55	144,29	72,14	142,25	71,13 +
m	2,10	1,05	0,96	0,48	0,90	0,45 -
n	2,45	1,23	0,59	0,30	0,53	0,26 -
o	181,61	90,80	205,60	102,80	200,94	100,47 +
r	117,89	58,95	212,18	106,09	209,81	104,90 +
s	10,55	5,28	14,57	8,23	14,36	7,18 +
t	43,99	22,00	43,37	24,50	42,28	21,14 -
u	10,41	5,21	48,99	23,80	48,75	24,37 +
Bewertung	0,62	0,31	0,72	0,36	0,61	0,30 -
Maßnahme vor 1992	0,00	0,00	0,10	0,05	0,10	0,05 +
Summe	798,65	380,60	973,81	467,21	952,95	457,49 +
Rückforderungen	0,00	0,00	0,00	-1,08	0,00	-1,07
Gesamtsumme	798,65	380,60	973,81	466,13	952,95	456,42 +
Mehrausgaben/Minderausgaben	0,00	0,00		9,90	0,00	0,00
Finanzierungsplan total ²⁾	798,65	380,60		456,25	952,95	456,42 +

1) Einschließlich Altverpflichtungen aus der VO (EWG) Nr. 2078/1992 und 2080/1992.

2) Finanzierungsplan total 2004 gemäß Berlin-Profil (Entscheidung der KOM v. 23.07.2004).

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf EU-Haushaltsjahre (16.10. bis 15.10. des Folgejahres) mit Ausnahme des Jahres 2000, für das die Auszahlungen am 1.1.2000 beginnen.

Quelle: BMVEL (2004c); ML (2004a); ML (2004d); ML (1999); Zahlstelle des Landes Niedersachsen (2000; 2001; 2002; 2004).

2.4.2 Regionale Verteilung der Finanzmittel

Die räumliche Verteilung der öffentlichen Aufwendungen und der dadurch ausgelösten Gesamtinvestitionen ist für den Zeitraum 2000 bis 2004 auf Ebene der Landkreise

dargestellt. Dabei werden die PROLAND-Mittel gemeinsam mit den Modulationsmitteln betrachtet, die in der ersten Tranche ausgezahlt wurden⁶.

Die Fördermittel verteilen sich räumlich unterschiedlich in Niedersachsen. Eine gezielte Steuerung der Mittel in bestimmte Regionen ist nicht erfolgt. Vielmehr ist die Mittelverteilung abhängig von regional unterschiedlichen Bedarfsstrukturen, Maßnahmeninhalten, den Gebietskulissen und den unterschiedlichen Kofinanzierungsmöglichkeiten der Kommunen. Bei sektoral ausgerichteten Maßnahmen erscheint überdies eine gezielte räumliche Steuerung des Mittelansatzes nicht sachgerecht.

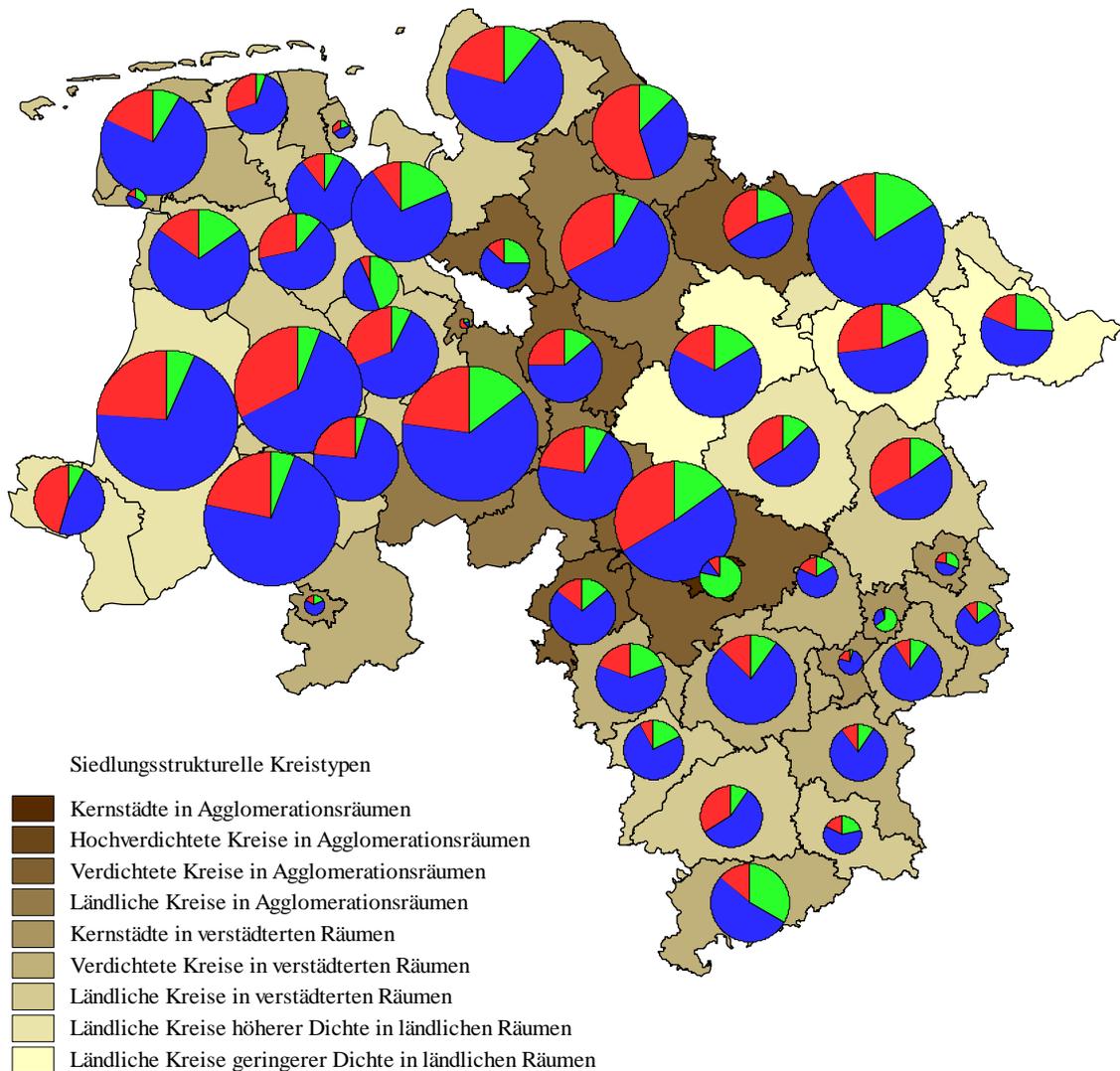
Der finanzielle Schwerpunkt von PROLAND liegt weiterhin im Westen Niedersachsens. Hierhin floss absolut betrachtet der größte Anteil der Fördermittel in den Jahren 2000 bis 2004 (siehe Karte 2.1). Entsprechend verteilen sich auch die Gesamtinvestitionen im Raum (siehe Karte 2.2).

Im Durchschnitt entfallen auf jeden Landkreis und jede kreisfreie Stadt rund 20 Mio. Euro an öffentlichen Aufwendungen. Dabei sind erhebliche Unterschiede festzustellen. Mit rund 60 Mio. Euro steht der Landkreis Emsland an der Spitze, während auf den Landkreis Osterode im selben Zeitraum 4,6 Mio. entfallen. Ähnlich geringe Werte weisen ansonsten nur kreisfreie Städte auf.

Nähere Ausführungen zur regionalen Verteilung der Fördermittel bzw. Maßnahmen und deren Bestimmungsfaktoren sind den Förderkapiteln und Kapitel 10 zu entnehmen.

⁶ Grundlage bilden die Auszahlungsdaten der Zahlstelle (Variable F106). Diese wurden mit dem in dem jeweiligen Jahr genehmigten Kofinanzierungssatz in öffentliche Aufwendungen umgerechnet. Durch Annahme einer durchschnittlichen Beihilfeintensität je Haushaltslinie wurden die Gesamtinvestitionen ermittelt. Die Regionalisierung erfolgte entweder durch den Wohnort des Zuwendungsempfängers oder die Nutzung der Variable F207. Das gewählte Vorgehen liefert eine näherungsweise Abbildung der regionalen Verteilung, da a) der Wohnort des Zuwendungsempfängers nicht zwingend auch der Ort der Projektdurchführung ist und b) Beihilfeintensitäten über die Jahre und Fördergegenstände variieren können.

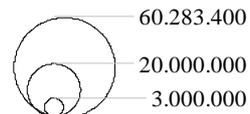
Karte 2.1: Öffentliche Aufwendungen nach Förderschwerpunkten in den EU-Haushaltsjahren 2000 bis 2004



- Siedlungsstrukturelle Kreistypen**
- Kernstädte in Agglomerationsräumen
 - Hochverdichtete Kreise in Agglomerationsräumen
 - Verdichtete Kreise in Agglomerationsräumen
 - Ländliche Kreise in Agglomerationsräumen
 - Kernstädte in verstärkten Räumen
 - Verdichtete Kreise in verstärkten Räumen
 - Ländliche Kreise in verstärkten Räumen
 - Ländliche Kreise höherer Dichte in ländlichen Räumen
 - Ländliche Kreise geringerer Dichte in ländlichen Räumen

- Anteil der Förderschwerpunkte**
- Verbesserung der Produktionsstruktur (einschl. Vermarktung)
 - Sektorübergreifende Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung
 - Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt

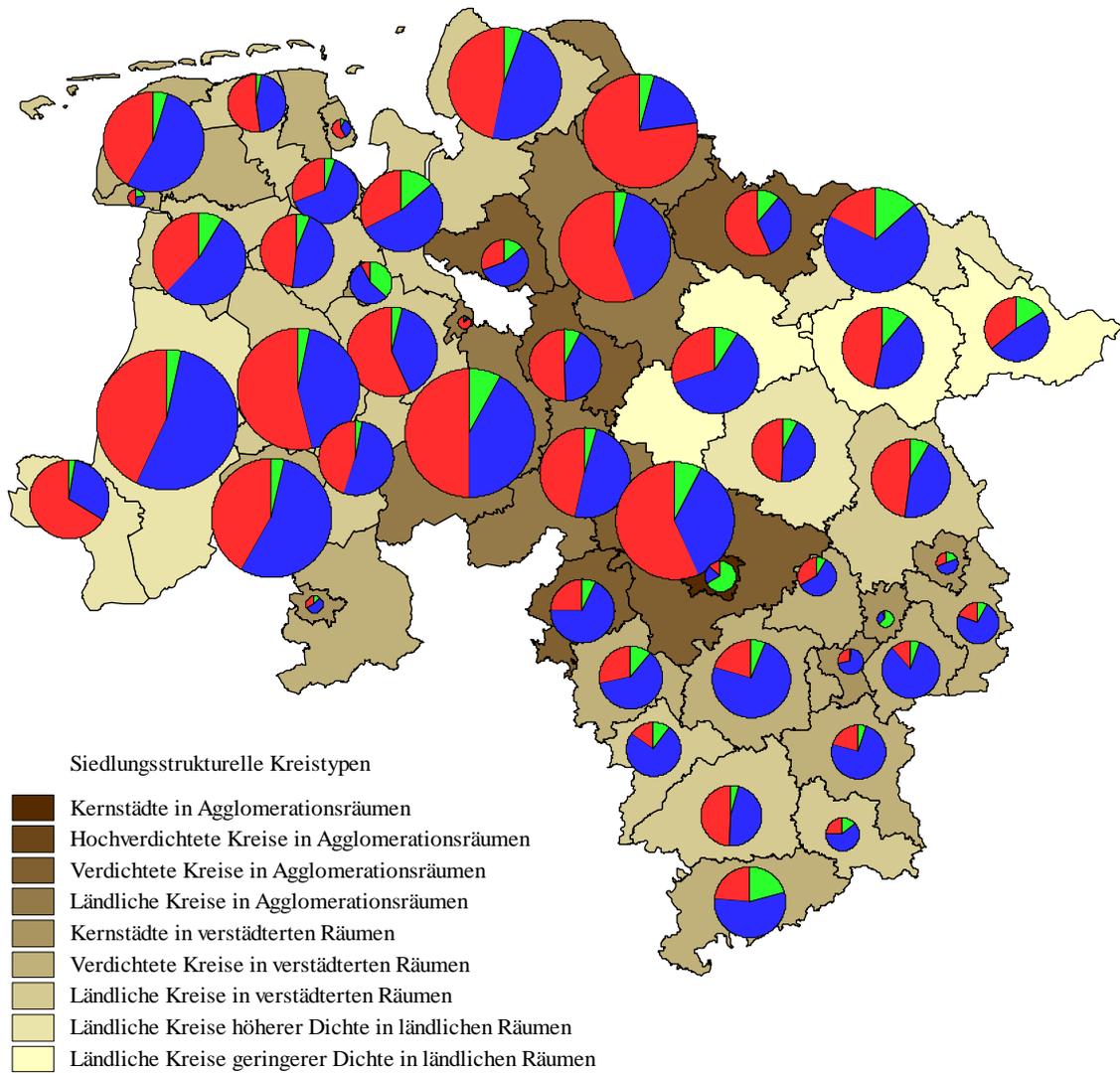
Öffentliche Aufwendungen in Euro



Quelle: Zahlstellendaten des Landes Niedersachsen für die EU-Haushaltsjahre 2000, 2001, 2002, 2003 und 2004; Modulationsmittel 1. Auszahlung; BBR (2002); eigene Berechnungen.

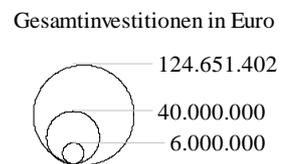
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
Aktualisierung der
6-Länder-Halbezeitbewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Karte 2.2: Gesamtinvestitionen nach Förderschwerpunkten 2000 bis 2004



- Siedlungsstrukturelle Kreistypen**
- Kernstädte in Agglomerationsräumen
 - Hochverdichtete Kreise in Agglomerationsräumen
 - Verdichtete Kreise in Agglomerationsräumen
 - Ländliche Kreise in Agglomerationsräumen
 - Kernstädte in verstädterten Räumen
 - Verdichtete Kreise in verstädterten Räumen
 - Ländliche Kreise in verstädterten Räumen
 - Ländliche Kreise höherer Dichte in ländlichen Räumen
 - Ländliche Kreise geringerer Dichte in ländlichen Räumen

- Anteil der Förderschwerpunkte**
- Verbesserung der Produktionsstruktur (einschl. Vermarktung)
 - Sektorübergreifende Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung
 - Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt



Quelle: Zahlstellendaten des Landes Niedersachsen für die EU-Haushaltsjahre 2000, 2001, 2002, 2003 und 2004; Modulationsmittel 1. Auszahlung; BBR (2002); eigene Berechnungen.

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
 Aktualisierung der
 6-Länder-Halbzeitbewertung
 gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

2.5 Rahmenbedingungen für den Programmplanungszeitraum 2007 bis 2013

Die Grundlage für die Programmgestaltung nach 2006 ist die ELER-Verordnung mit ihren Durchführungsbestimmungen. Die betrieblichen, flächenbezogenen und regionalen Auswirkungen der GAP-Reform und deren Konsequenz für die 2. Säule sind noch nicht in Gänze abzusehen. Die GAP-Reform führt darüber hinaus zu einem Mitteltransfer in die 2. Säule. Die Politik für ländliche Räume soll, neben der Flankierung der 1. Säule, einen Beitrag zu anderen EU-politischen Prioritäten wie der nachhaltigen Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit in ländlichen Räumen sowie dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhang leisten.

2.5.1 ELER-Verordnung

2.5.1.1 Inhaltliche Grundzüge der ELER-Verordnung

Auf dem Agrarministerrat am 20. Juni 2005 haben sich die EU-Agrarminister auf die Inhalte der ELER-Verordnung verständigt. Viele inhaltliche Details werden allerdings erst in der Durchführungsverordnung oder im Rahmen des Konsultationsverfahrens geregelt, so dass an dieser Stelle nur die groben Züge der künftigen Politik zur Entwicklung der ländlichen Räume dargestellt werden kann. Zudem herrscht noch keine Klarheit über die finanzielle Vorausschau.

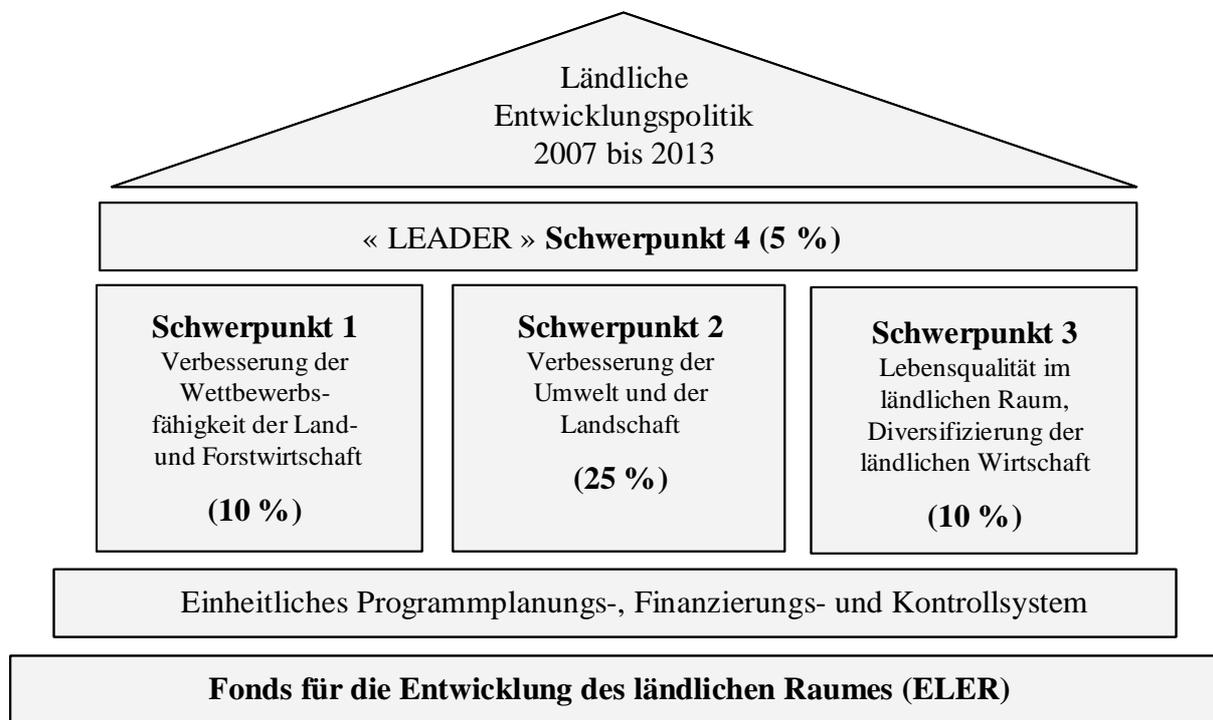
Die ELER-Verordnung beinhaltet drei inhaltliche Schwerpunkte und mit dem LEADER-Schwerpunkt einen zusätzlichen methodische Schwerpunkt. An der Vorgabe einer finanziellen Mindestausstattung je Schwerpunkt wurde festgehalten (siehe Abbildung 2.5).

Schwerpunkt I – Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft

Drei Bereiche sollen hier gefördert werden:

- **Maßnahmen zur Stärkung der Humanressourcen** (Berufsbildung, Junglandwirteförderung, Vorruhestand, Beratung),
- **Maßnahmen zur Umstrukturierung des physischen Potenzials** (Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe, Verbesserung des wirtschaftlichen Wertes der Wälder, Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Produktion, Verbesserung der Infrastruktur⁷, Küstenschutz),

⁷ einschließlich Flurbereinigung und ländlicher Wegebau.

Abbildung 2.5: Grundstruktur der ELER-Verordnung

Quelle: Eigene Darstellung.

- **Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der landwirtschaftlichen Produktion und der landwirtschaftlichen Erzeugnisse** (Unterstützung bei der Anpassung an anspruchsvolle Normen, Beteiligung an Lebensmittelqualitätsregelungen, Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen).

Zuwendungsempfänger sind Land- und Forstwirte sowie Unternehmen der Verarbeitung und Vermarktung. Für letztere hatte die EU-KOM im ersten Entwurf der ELER-VO eine Beschränkung auf Kleinst- und kleine Unternehmen vorgesehen⁸ (KOM(2004)490). Begründet wurde dies u. a. mit den Ergebnissen der Ex-post-Bewertung 1994 bis 1999. Im Streit um die Investitionsbeihilfen haben sich die Minister darauf geeinigt, ab 2007 nur Kleinst- und Kleinbetrieben sowie mittelgroßen Unternehmen den vollen Beihilfesatz zu gewähren; im Forstsektor kommen nur Kleinstbetriebe in den Genuss der vollen Investitionsbeihilfe. Größere Verarbeitungsbetriebe erhalten den halben Beihilfesatz, wenn sie entweder weniger als 250 Beschäftigte haben oder einen Jahresumsatz von weniger als 200 Mio. Euro aufweisen.

⁸ Bei forstlichen Unternehmen auf Kleinstunternehmen.

Schwerpunkt II – Umwelt und Kulturlandschaft

Schwerpunkt II zielt ab auf land- und forstwirtschaftliche Flächen. Folgende Maßnahmen sollen gefördert werden

- Nachhaltige Landnutzung (Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten, Ausgleichszahlungen aufgrund von Natura-2000-Auflagen bzw. Auflagen infolge der Umsetzung der WRRL), Agrarumweltmaßnahmen, Tierschutzmaßnahmen, nicht-produktive Investitionen),
- Nachhaltige forstliche Nutzung (Erstaufforstung land- und nichtlandwirtschaftlicher Flächen, Einrichtung von Agro-Forst-System, Ausgleichszahlungen für Natura-2000-Auflagen, Waldumweltmaßnahmen, Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Produktionspotenzials und Einführung vorbeugender Investitionen, nicht-produktive Investitionen).

Die Mindestfinanzausstattung für diesen Schwerpunkt ist bei 25 % geblieben. Allerdings werden mit Natura 2000 und der WRRL auch Querverbindungen zu anderen Politikbereichen hergestellt, deren Umsetzung zum einen für den Mitgliedstaat verpflichtend ist und zum anderen hohe Mittelvolumina (auch im Rahmen eines EPLR) beanspruchen dürfte.

Bei den nicht produktiven Investitionen wurde der enge Bezug zu den Agrarumweltmaßnahmen ausgeweitet auf andere Agrarumweltziele. Außerdem sind Investitionen auch außerhalb von Natura-2000-Gebieten möglich.

Der Bereich der Qualifizierung und Beratung mit spezifisch umwelt- oder naturschutzfachlicher Zielsetzung fehlt weiterhin im Förderkanon. Es ist nicht klar, wie dies im Rahmen von Schwerpunkt I förderfähig ist.

Als Zugeständnis an die WTO-Verhandlungen hat die EU-KOM die 20 %ige Anreizkomponente bei Agrarumweltmaßnahmen gestrichen und stattdessen, ohne klare Definition, den Begriff der Transaktionskosten als Bestandteil der Prämienkalkulation eingeführt. Im Rahmen der Verhandlungen wurde festgelegt, dass in der Durchführungsverordnung detaillierte Regelungen bezüglich der Kalkulation von Agrarumweltprämien einschließlich der Transaktionskosten⁹ enthalten sein müssen.

Bezüglich der Erstaufforstung wurden die Beihilfeintensitäten für die Anpflanzung ebenso wie die maximale Erstaufforstungsprämie und Bezugsdauer gegenüber dem Erstentwurf der ELER wieder angehoben.

⁹ Diese möchte Deutschland als Festbetrag ausgestaltet wissen.

Schwerpunkt III – Lebensqualität in ländlichen Räumen und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft

Förderfähig sollen folgende Maßnahmen sein:

- Maßnahmen zur Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft (Diversifizierung hin zu nicht-landwirtschaftlichen Aktivitäten, Förderung der Gründung und Entwicklung von Kleinstunternehmen, Stärkung von touristischen Aktivitäten),
- Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität (Grundversorgungseinrichtungen für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung, Dorferneuerung und -entwicklung, Bewahrung und Verbesserung des ländlichen Kulturerbes),
- Beratungs- und Informationsmaßnahmen für Wirtschaftsakteure,
- Kompetenzentwicklung und Mobilisierung zur Vorbereitung und Umsetzung lokaler Entwicklungsstrategien.

Erweitert wurde das Maßnahmenspektrum im Rahmen der Verhandlungen um kulturelle und freizeitbezogene Aktivitäten und zugehörige Infrastruktur sowie Investitionen für die Entwicklung von naturschutzfachlich wertvollen Gebieten. Des Weiteren soll es möglich sein, Maßnahmen unter diesem Schwerpunkt im Rahmen von Öffentlich-Privaten-Partnerschaften umzusetzen, die nicht den Anforderungen von Lokalen Aktionsgruppen unter LEADER entsprechen.

In Artikel 71 wurde nun auch die Sonderregelung für den Landkauf für Umweltvorhaben wieder aufgenommen (keine Beschränkung auf 10 % der Projektkosten) sowie die Erstattung der Mehrwertsteuer, sofern diese vom Vorhabenträger getragen werden muss.

Damit ist das Maßnahmenspektrum der Artikel-33-Maßnahmen in weiten Teilen auch zukünftig förderfähig. Allerdings, und dies war auch das Problem in der Programmgenehmigungsphase der jetzigen Förderperiode, kommt es auf die Auslegung der einzelnen Maßnahmeninhalte an, wie weit mit Schwerpunkt 3 allgemein lokale Wirtschaftsförderung betrieben werden kann oder ein landwirtschaftlicher Bezug herzustellen ist.

Leader-Schwerpunkt

Im Rahmen des LEADER-Schwerpunktes sollen folgende Bereiche förderfähig sein:

- Umsetzung lokaler Entwicklungsstrategien unter Berücksichtigung der in den Schwerpunkten I, II und III zu erreichenden Ziele,
- Umsetzung von Kooperationsprojekten,
- Arbeit der LAG, Kompetenzentwicklung und Mobilisierung im Gebiet.

Der Leader-Ansatz bleibt ausschließlich auf methodische Aspekte begrenzt. Die inhaltlichen Fördermöglichkeiten sind auf das Maßnahmenspektrum in den drei Schwerpunkten beschränkt. Zur Auswahl der lokalen Aktionsgruppen fehlen noch konkrete Hinweise.

Programmmanagement

Im Rahmen des Programmmanagements ist die EU-KOM gerade föderalen Staaten, die mehrere Entwicklungspläne anbieten werden, entgegengekommen. So ist es weiterhin möglich, sich eine Bundestabelle zu genehmigen, um finanzielle Umschichtungen zwischen den Bundesländern einfacher vornehmen zu können. Darüber hinaus kann ein Begleitausschuss auf Bundesebene eingerichtet werden statt eines Begleitausschusses für jedes Programm.

Die Berichtspflichten der einzelstaatlichen Behörden und der EU-KOM wurden entgegen der Interventionen der Mitgliedstaaten nicht gelockert. Wie bislang, sind in jedem Jahr Berichte vorzulegen. Darüber hinaus wurden die inhaltlich-strategischen Anforderungen an die Berichte erhöht.

2.5.1.2 Durchführungsbestimmungen

Finanzen, Kontrollen und Sanktionen

Die neue Finanzierungsverordnung (VO (EG) Nr. 1290/2005) regelt sowohl die Finanzierung aus dem künftigen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Für beide Fonds gelten überwiegend unterschiedliche Bestimmungen, so dass es übersichtlicher gewesen wäre, die beiden Fonds auch in unterschiedlichen Verordnungen darzustellen. Die künftigen finanztechnischen Regelungen zur Umsetzung der ELER-Verordnung sind in starkem Maße an die vormaligen Regelungen des EAGFL-Ausrichtung angelehnt. Der ELER verfügt demnach über getrennte Mittel. In einem Jahr gebundene Mittel verfallen erst, wenn die nicht in den zwei Folgejahren abgerufen werden (n+2-Regelung). Abgewickelt werden sollen die Programme über Vorschüsse, Zwischenzahlungen und Restzahlungen und nicht, wie im EAGFL-Garantie bislang üblich, über monatliche Ausgabenerklärungen. Das Rechnungsabschlussverfahren gilt zukünftig für alle ländlichen Entwicklungsmaßnahmen, wobei dies für die schon seit 2000 aus dem EAGFL-Garantie kofinanzierten PROLAND-Maßnahmen¹⁰ keine Neuerung darstellt (VO (EG) Nr. 1290/2005). Eine kontroverse Diskussion gab es bezüglich der Regelungen zur Anlastung. Das Kompromisspapier lässt Interpretationen zu, die im Extremfall eine Anlastung aufgrund von sys-

¹⁰ Mit Ausnahme von LEADER+.

tematischen Prüfungsauffälligkeiten im Jahr 2017 rückwirkend bis 2007 zulassen könnten (Agra-Europe, Nr. 23/05).

Die Details zu den Verwaltungs-/Kontroll- und Sanktionsregelungen werden erst in den Durchführungsverordnungen geregelt. Eine schon in der ELER-Verordnung festgelegte Änderung ist die künftige Verschränkung der Kontrollen auf die Einhaltung von Cross-Compliance-Regelungen in der 1. und 2. Säule. Dies hat zur Folge, dass bei Verstößen gegen Cross-Compliance-Regelungen nicht nur eine Sanktionierung innerhalb der 2. Säule erfolgt, sondern dieser Verstoß auch Auswirkungen auf die Direktzahlungen der 1. Säule hat.

2.5.1.3 Finanzausstattung

Wie die Finanzausstattung für das neue Programm aussehen wird, hängt von der Einigung über die finanzielle Vorausschau und der endgültigen Festlegung der Gebietskulisse für das Ziel-1-Gebiet ab. Wird der ehemalige Regierungsbezirk Lüneburg Ziel-1-Gebiet, könnten auf das künftige PROLAND-Programm ggf. sogar mehr Mittel als bisher entfallen. Zumindest dürfte der Mittelrückgang weniger deutlich ausfallen als in anderen Bundesländern (West).

2.5.2 GAP-Reform: Entkopplung der Direktzahlungen, Änderungen in den Marktordnungen und Cross Compliance

Mit dem Gesetz zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik werden in Deutschland die Regelungen der europäischen Reform (VO (EG) Nr. 1782/2003) umgesetzt. Kernpunkte der bundesdeutschen Ausgestaltung der Reform sind:

- Entkopplung der Direktzahlungen,
- Änderungen in den Marktorganisationen,
- Cross Compliance,
- Modulation (siehe Kapitel 2.2.2.2).

Die Reform der 1. Säule wirkt sich zum Teil bereits auf die noch laufende Förderperiode aus; ihre ganze Tragweite entfaltet sie für die Förderperiode 2007 bis 2013. Dabei stehen v. a. folgende Fragen im Vordergrund:

- Wie wird sich durch die Entkopplung und die Änderung in den Marktorganisationen die Flächennutzung und die Agrarstruktur entwickeln, und mit welchen Maßnahmen könnte/sollte die 2. Säule darauf reagieren?

- Welche Auswirkungen hat die Verknüpfung von Förderung im Bereich der 2. Säule an die Einhaltung von Cross-Compliance-Verpflichtungen?
- Wie viel Geld wird der 2. Säule aus der Modulation zur Verfügung stehen?

Die prognostizierten Wirkungen der GAP-Reform (v. a. Entkopplung) auf die Art und Intensität der Flächennutzung und deren Konsequenz für die Ausgestaltung der 2. Säule, werden im Folgenden kurz skizziert.

Entkopplung der Direktzahlungen

Produktionsunabhängige Betriebsprämien lösen die bisherigen Flächen und Tierprämien der 1. Säule ab. Deutschland hat sich dafür entschieden, dass die Entkopplung zunächst über ein so genanntes Kombinationsmodell erfolgen soll. Auf der einen Seite wird eine Regionalprämie Acker¹¹ (Ackerprämien) und eine Regionalprämie Dauergrünland¹² (Schlachtprämie und Ergänzungsprämie Rinder, 50 % der Extensivierungsprämie) den landwirtschaftlichen Betrieben zugeteilt; auf der anderen Seite wird befristet noch ein betriebsindividueller Betrag errechnet, der sich aus Milch- und anderen Tierprämien zusammensetzt (ML et al., 2005, S. 19). Der betriebsindividuelle Betrag wird abgeschmolzen und mündet im Jahr 2013 in ein einheitliches Hektarprämienrecht¹³. Abhängig von den unterschiedlichen betrieblichen oder räumlichen Wirkungen der Entkopplung ergeben sich Anknüpfungspunkte für Maßnahmen der 2. Säule, z. B. um soziale Härten abzumildern, unerwünschte ökologische Wirkungen zu vermeiden oder betriebliche Investitionen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit zu unterstützen. Auch die infolge der Entkopplung veränderten Opportunitätskosten der Flächennutzung müssen bei der Prämienkalkulation, z. B. im Agrarumweltbereich, Berücksichtigung finden.

Die Entkopplung der Direktzahlungen wird zunächst Auswirkungen auf die Produktionsverfahren haben, bei denen die gekoppelten Direktzahlungen bisher die Verluste deckten. Hierzu gehören beispielsweise der Ackerbau auf ertragsschwachen Standorten oder die Mutterkuhhaltung. Auf ertragsschwachen Ackerstandorten kann es zu umfangreichen Flächenstilllegungen kommen, da mit der Entkopplung die maximale Stilllegungsrate wegfällt. Verstärkend kann der Wegfall der Roggenintervention wirken, da es nur wenig Anbaualternativen auf leichten Standorten gibt.

¹¹ In der Region Niedersachsen/Bremen bei 259 Euro/ha im Jahr 2005 (geschätzt) (ML et al., 2005, S. 160).

¹² In der Region Niedersachsen/Bremen bei 102 Euro/ha im Jahr 2005 (geschätzt) (ebd.).

¹³ In der Region Niedersachsen/Bremen bei 326 Euro/ha im Jahr 2013 (geschätzt) (ebd.).

Von der Entkopplung der Tierprämien werden stärkere Produktionsanpassungen insbesondere in der Rinder- und Schafhaltung erwartet, da die bisher an die Tierzahl gekoppelten Prämien eine hohe Bedeutung für die Wirtschaftlichkeit hatten. Insbesondere extensive, an Grünland gebundene Tierhaltungsverfahren wie die Mutterkuh- und Schafhaltung sind wenig rentabel und stark von Direktzahlungen abhängig. Hier ist mit zurückgehenden Tierbeständen zu rechnen. Die Reduzierung der grünlandgebundenen Tierhaltung und die Einführung entkoppelter Flächenprämien auch für Dauergrünland könnten zu einer bedeutenden Stilllegung von Dauergrünland führen.

Durch die Reform werden Direktzahlungen zwischen verschiedenen Betriebsgruppen umverteilt. Zu den Gewinnern werden u. a. extensive Grünlandbetriebe gehören, während intensive Milchvieh- und Bullenmastbetriebe deutlich Einbußen hinnehmen müssen.

Grundsätzlich wird aus gesamtwirtschaftlicher sowie finanz- und einkommenspolitischer Sicht die Entkopplung positiv gewertet. In einzelnen Regionen kann sie aber zu einem beschleunigten Strukturwandel führen und damit Anpassungsprobleme regionaler Wirtschaftsstrukturen und ländlicher Räume auslösen (Grethe et al., 2005).

Änderung in den Marktorganisationen

Die Aufhebung der Roggenintervention und die Milchmarktreform sind vor dem Hintergrund der Produktionsstruktur in Niedersachsen besonders relevante Änderungen der Marktorganisationen. Des Weiteren wird die Reform der Zuckermarktordnung Auswirkungen auf die niedersächsische Landwirtschaft haben, da die Zuckerrübenproduktion gerade in der Börde eine große Bedeutung hat.

Der Wegfall der Roggenintervention ab Juli 2004 hat direkte Auswirkungen auf die Preisentwicklung des Roggens und auch auf den Umfang der Roggenanbaufläche. Ertragschwache Standorte sind hiervon besonders betroffen. In Niedersachsen sind dies die Landkreise Lüchow-Dannenberg, Soltau-Fallingb., Wolfsburg-Stadt und Rotenburg mit einem Roggenanteil von mehr als 10 % der LN. Die Betriebe werden voraussichtlich auf Hackfrüchte oder andere Sommerungen umsteigen. Aufgrund einer fehlenden Bodenbedeckung im Winter sind negative ökologische Wirkungen zu befürchten (ML, 2004a).

Im Bereich des Milchmarktes hat die EU starke Interventionspreissenkungen vorgenommen, die mit einer Einführung von Direktzahlungen zur Kompensation einhergeht. Die Interventionspreissenkung wird Einfluss auf den Milchpreis haben. Gerade die Milchzeugung bei ungünstigen Struktur- und Standortbedingungen wird unter Druck geraten. Die Milchprämien werden ebenso, wie andere Tierprämien auch, ab 2010 sukzessive abgeschmolzen.

Die Zuckermarktreform ist aktuell in der Diskussion. Eine Studie der FAL kommt aufgrund von Modellrechnungen mit dem Agrarsektormodell RAUMIS zu Veränderungen des landwirtschaftlichen Einkommens im Zieljahr 2013 von –15 bis –31 Euro/ha LF in Abhängigkeit von dem gewählten Szenario. Verlässt man diese Durchschnittsbetrachtung und berücksichtigt die regionalen Wirkungen, so kann es in Südhannover sogar zu Einkommensrückgängen von –100 Euro/ha LF kommen (Isermeyer et al., 2005, S. 58). Die Anbaufläche von Zuckerrüben in Deutschland geht in Abhängigkeit vom Szenario um -11,8 % bis -42,6 % zurück (Zieljahr 2013); die freiwerdende Ackerfläche wird in erster Linie durch eine Ausdehnung von Getreide und Ölsaaten genutzt (Isermeyer et al., 2005, S. 56/57).

Cross Compliance

Die Direktzahlungen der 1. Säule werden an die Einhaltung von Umwelt- und Tierschutzvorschriften sowie Lebensmittel- und Betriebssicherheitsvorschriften geknüpft. Gleichzeitig ist der Aufbau eines verpflichtenden betrieblichen Beratungssystems vorgesehen. Verstöße gegen die Vorschriften führen zu einer Kürzung der Direktzahlungen.

Die Cross-Compliance-Regelungen umfassen:

- 19 Einzelvorschriften einschlägiger schon bestehender und geltender EU-Regelungen gemäß Anhang III der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003¹⁴, bei denen bei festgestellten Verstößen in Abhängigkeit ihrer Häufigkeit, ihres Ausmaßes sowie ihrer Schwere und Dauer bis zu 100 % der Direktzahlungen einbehalten werden können;
- Regelungen zur Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand gemäß Anhang IV der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003; Diese sind durch die Mitgliedstaaten zu definieren und zu regeln; In Deutschland ist dies durch die Verordnung über die Grundsätze der Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand vom November 2004 (DirektZahlVerpflV) geschehen,
- Regelungen zum Erhalt von Dauergrünland; hier regelt das Bundesgesetz (Gesetz zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik) den Handlungsrahmen für die regionale Umsetzung auf Länderebene.

¹⁴ Die Einführung von Cross-Compliance bezüglich der 19 Einzelvorschriften erfolgt in drei Schritten zwischen den Jahren 2005 und 2007:
2005: Umweltregelungen in den Bereichen Nitrat, Klärschlamm, Grundwasserschutz, Flora-Fauna-Habitat, Vogelschutz, Tierkennzeichnung,
2006: Pflanzenschutz, Lebens- und Futtermittelsicherheit, Tiergesundheit,
2007: Tierschutzregelungen (ML et al., 2005, S. 105).

Durch Landesverordnungen sind einige Regelungen¹⁵ ab 2007 weiter zu spezifizieren.

Die Cross-Compliance-Anforderungen sind auch Fördervoraussetzungen für Maßnahmen der 2. Säule. Ein Betrieb, der an folgenden Maßnahmen teilnimmt

- Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten,
- Natura-2000-Ausgleichszahlungen für land- und forstwirtschaftliche Flächen,
- Agrarumwelt- und Tierschutzmaßnahmen,
- Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen,
- Waldumweltmaßnahmen,

hat gemäß ELER-Verordnung, auf dem gesamten Betrieb die in den Anhängen III und IV der VO (EG) Nr. 1782/2003 dargelegten Anforderungen zu erfüllen. Damit werden zum einen neue Standards für die (Grund-)Kontrollanforderungen im Rahmen der 2. Säule gesetzt; zum anderen wird sich die inhaltliche Ausgestaltung von Maßnahmen und die daraus resultierende Prämienkalkulation an den Cross-Compliance-Anforderungen orientieren müssen (z. B. bezüglich eines Ausgleichs für das Verbot des Grünlandumbruchs).

Sanktionsrelevante Verstöße gegen Cross-Compliance-Anforderungen in der 2. Säule ziehen nicht nur den Verlust von Prämien nach sich, sondern werden auch direkte Kürzungen für die Direktzahlungen der 1. Säule zur Folge haben. Damit steigt das Sanktionsrisiko für an EPLR-Maßnahmen teilnehmende Betriebe deutlich an. Dies kann zu einem Akzeptanzverlust gerade in solchen Fällen führen, in denen die Direktzahlungen der 1. Säule bei weitem mögliche Zahlungen aus der 2. Säule übersteigen (Nitsch et al., 2004b).

Für die Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen in der neuen Förderperiode ist von Bedeutung, dass durch einige Anforderungen die Grenze zwischen freiwilligen ökologischen Leistungen und der guten fachlichen Praxis bzw. rechtlichen Verpflichtungen verschoben wird. Die wesentlichen Regelungen werden kurz aufgelistet und in den entsprechenden Maßnahmenkapiteln weiter diskutiert¹⁶ (ML, 2005b):

- Erosionsvermeidung: Mindestens 40 % der Ackerflächen eines Betriebes müssen vom 01.12. bis 15.02. mit Pflanzen oder Pflanzenresten bedeckt sein,

¹⁵ Regelung für besondere Anforderungen an die Instandhaltung aus der Nutzung genommener landwirtschaftlicher Flächen (§ 4 Abs. 6 Direktzahlungen-Verpflichtungen-Verordnung), Verordnungsermächtigung zur Regelung des Grünlandumbruchverbots bzw. des Rückumwandlungsgebots (§ 5 Abs. 3 Direktzahlungen-Verpflichtungen-Gesetz)

¹⁶ Ausnahmen von diesen Regelungen können unter bestimmten Voraussetzungen durch die nach Landesrecht zuständigen Behörden erteilt werden.

- Erhaltung der organischen Substanz und der Bodenstruktur: Mindestfestlegungen bezüglich der Kulturanzahl, der Kulturanteilen bzw. einer ausgeglichenen Humusbilanz,
- Instandhaltung von aus der landwirtschaftlichen Erzeugung genommenen Flächen: Acker ist zu begrünen oder der Selbstbegrünung zu überlassen, der Aufwuchs muss entweder jährlich gemulcht oder alle zwei Jahre gemäht und abtransportiert werden. Auf Dauergrünland ist der Aufwuchs mindestens einmal jährlich zu mulchen, zu häckseln oder alle zwei Jahre zu mähen und abzutransportieren, vom 1. April bis 15. Juli eines Jahres dürfen diese Arbeiten nicht durchgeführt werden. Von Interesse für die Ausgestaltung von Agrarumweltmaßnahmen wird sein, inwieweit Niedersachsen von den Befugnissen zum Erlass gebietsspezifischer weitergehender Anforderungen Gebrauch machen wird. Aus naturschutzfachlichen Gründen, besonderen regionalen Gegebenheiten oder besonderen Grundwasserverhältnissen können sowohl hinsichtlich der Art der Instandhaltung als auch des Zeitraums weitergehende Landesverordnungen ergehen. Bisher liegen hierzu keine Regelungen vor.
- Erhalt von Landschaftselementen: Hecken, Baumreihen, Feldgehölze, Feuchtwiesen (nach § 28a NNatG) und Einzelbäume, die nach § 27 NNatG als Naturdenkmal geschützt sind, dürfen nicht beseitigt oder beschädigt werden. Diese Landschaftselemente sind in den Anträgen auf Festsetzung von Zahlungsansprüchen anzugeben. Das Erhaltungsgebot enthält keine Pflegeverpflichtung.
- Dauergrünlanderhalt: Zusammen mit der Regelung zur Instandhaltung von nicht mehr genutztem Dauergrünland zielt diese Regelung darauf ab, den Grünlandanteil auf dem Niveau von 2003 zu erhalten und Auswirkungen der Entkopplung auf diese Flächennutzung abzupuffern. Verringert sich auf Ebene eines Bundeslandes der aktuelle Grünlandanteil im Vergleich zum Referenzwert 2003 um mehr als 5 %, ist das Bundesland verpflichtet, eine Verordnung zu erlassen, die den Umbruch von Dauergrünland unter einen Genehmigungsvorbehalt stellt. Verringert sich der Grünlandanteil um 8 %, so kann das Land Direktzahlungsempfänger, die umgebrochenes Dauergrünland bewirtschaften, verpflichten, dieses wieder einzusäen oder anderweitig neu anzulegen. Ab einem Rückgang von 10 % ist das Land hierzu verpflichtet (ML, 2005b). Bislang hat Niedersachsen keine Verordnung erlassen, die die Bundesregelungen spezifiziert.

2.5.3 Strukturfonds

In Niedersachsen leben zur Zeit mehr als 50 % der Bevölkerung in Fördergebieten der regionalen Wirtschafts- oder Strukturförderung. Hauptsächlich wird die Förderung national mit Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) und durch die EU kofinanzierten Ziel-2-Förderprogramme durchgeführt. Der Großteil der Mittel fließt in ländliche Gebiete, wobei ähnliche räumliche Disparitäten der Fördermittelinanspruchnahme zu beobachten sind wie bei der regionalen Inanspruch-

nahme der PROLAND-Mittel (siehe Kap. 2.4.2). Auch hier fließen die Fördermittel sowohl bei öffentlichen wie auch privaten Investitionen eher in den Westen und in die Küstenregion während der Südosten des Landes weniger Mittel erhält (Bornemann et al., 2003).

Obwohl die Ziel-2-Gebietskulisse kleiner ist als die der GRW-Gebiete, ist die Summe der GRW-Mittel deutlich geringer. Diese werden vorzugsweise in die EU-Fördergebiete gelenkt. Hardt (2003) hält für Niedersachsen folgende Tendenzen in der Förderung fest: Es werden zunehmend nur noch diese Maßnahmen umgesetzt, die über die Kombi-Förderung GRW und EU finanziert werden (einzelbetriebliche Förderung produktiver Investitionen) oder Maßnahmen, die durch Kommunen gegenfinanziert werden. Die Kommunen tragen mittlerweile die Hauptlast der nationalen Gegenfinanzierung im Bereich der Strukturpolitik.

Änderungen nach 2007

Im Sommer 2004 hat die EU-Kommission ihre Verordnungsvorschläge zur Reform der Kohäsionspolitik vorgelegt. Ziel ist es, die Strukturmaßnahmen mehr als bisher auf strategische Schwerpunkte auszurichten, die Mittel auf die am stärksten benachteiligten Regionen zu konzentrieren und die Maßnahmen dezentralisierter und vereinfachter umzusetzen (Generaldirektion Regionalpolitik, 2004). Die derzeitigen drei Hauptziele der Strukturförderung werden durch die folgenden Ziele ersetzt:

Ziel 1, „Konvergenz“: Dieses Ziel ähnelt dem alten Ziel 1 und soll die wirtschaftliche Entwicklung in Regionen mit dem größten Entwicklungsrückstand beschleunigen. Es wird v. a. in den neuen Mitgliedstaaten eine maßgebliche Rolle spielen. Förderfähig sind Gebiete mit einem BIP von unter 75 % der erweiterten EU, alte Ziel-1-Gebiete und Empfängerländer der Kohäsionsfonds.

Ziel 2 „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“: In **allen** Gebieten, die nicht unter das Ziel Konvergenz fallen wird ein doppelter Ansatz aus regionalen Entwicklungsprogrammen (EFRE) und nationalen/regionalen Programmen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit auf der Grundlage der europäischen Beschäftigungsstrategie verfolgt. Die Abgrenzung von Fördergebieten auf der Ebene von NUTS 1 oder NUTS 2 obliegt allein den Mitgliedstaaten und wird nicht wie bisher im Rahmen des Ziel-2 von der Gemeinschaft bestimmt.

Ziel 3 „Europäische territoriale Zusammenarbeit“: Gestützt auf die Erfahrungen aus der Gemeinschaftsinitiative INTERREG (sowie LEADER+, URBAN und EQUAL) soll die Kooperation auf drei Ebenen vertieft werden:

- in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit durch gemeinsame Programme,

- in der Zusammenarbeit in transnationalen Räumen sowie
- im Rahmen von Netzwerken und eines Erfahrungsaustausches in der gesamten EU.

Diese Grundstruktur der Ziele ist nach wie vor gültig. Die inhaltliche Ausgestaltung der Fördermöglichkeiten und Interventionen haben sich bereits im Abstimmungsprozess mit den Mitgliedstaaten stark verändert und werden weiterhin diskutiert.

Zukünftige Struktur der Förderung in Niedersachsen

Aller Voraussicht nach wird die Region des ehemaligen Regierungsbezirkes Lüneburg aufgrund des statistischen Effektes zur Kulisse des Konvergenzzieles (Übergangsbereich) gehören. Das restliche Niedersachsen insgesamt wird zukünftig Ziel-2-Gebiet.

Anfänglich war vorgesehen, die Interventionen gemäß EU-Verordnungsentwurf nur in drei Schwerpunkten zu ermöglichen:

- Innovation und wissensbasierte Wirtschaft¹⁷,
- Umwelt und Risikoprävention sowie
- Zugänglichkeit im Rahmen von Verkehrs- und Telekommunikationsdienstleistungen außerhalb städtischer Zentren von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse.

Einzelbetriebliche Förderungen und die Förderung von Infrastruktur und Tourismus sollten nicht bzw. nur sehr restriktiv und stark auf Innovation ausgerichtet möglich sein. Diese Beschränkungen sind in den Verhandlungen weitgehend aufgehoben worden, so dass in weiten Teilen eine Förderung ähnlich des jetzigen Ziel-2-Programms möglich sein wird.

Finanzausstattung der Strukturförderung

Das Fördervolumen für Ziel 2 in Niedersachsen wird voraussichtlich bei 672 Mio. liegen und damit über dem Fördervolumen der derzeitigen Förderperiode von 660 Mio. Euro (MW, 2005). Vermutungen, dass die Rückflüsse aus den Strukturfonds in die alten Ländern erheblich schrumpfen werden (Hardt, 2003, S. 80), scheinen für Niedersachsen unbegründet zu sein. Für das Ziel-1-Übergangsbereich Lüneburg wird derzeit mit einem Betrag von 800 Mio. Euro gerechnet. Hiervon sollen rund 70 % in den EFRE fließen und 30 % in den ESF. Insgesamt ständen Niedersachsen somit 1,2 Mrd. Euro EFRE-Mittel und 500,5 Mio. Mittel aus dem ESF zur Verfügung. Dies entspricht einer Steigerung von 60 % des Fördermittelvolumens.

¹⁷ Hierbei handelt es sich um die Förderung von Kompetenzzentren, Kooperationsnetzwerken, KMU-Cluster, Existenzgründungen aus Hochschulen etc.

Für die Region Lüneburg wird eine große Herausforderung darin liegen, diese Mittel auch binden zu können. Bisher konnten nur ca. 15 % der in dieser Förderperiode zur Verfügung stehenden Mittel verausgabt werden (MW, 2005).

Letztendlich wird aber entscheidend sein, wie die Verhandlungen über den EU-Haushalt verlaufen werden. Sollten die Nettozahler Kürzungen durchsetzen, werden diese auf Kosten des Ziels „Wettbewerbsfähigkeit“ verwirklicht. Dies kann Reduzierungen des Mittelansatzes bis zu 50 % bedeuten. Von ebenso zentraler Bedeutung für Niedersachsen ist die inhaltliche Entwicklung der GRW, da diese Mittel bislang dringend zur Gegenfinanzierung benötigt werden. Es ist mit einer deutlichen Mittelreduzierung zurechnen (MW, 2005).

Berührungspunkte mit einem zukünftigen PROLAND-Programm

In Artikel 9 des Entwurfes der Strukturfondsverordnung sind spezifische Bestimmungen und Förderschwerpunkte für ländliche Gebiete enthalten, die nach den neuesten Diskussionsfassungen (VO-Entwurf 9716/05 vom 29. Juni 2005) zusätzlich zur Anwendung kommen sollen:

- Diversifizierung der Wirtschaft,
- Infrastrukturen zur Verbesserung der Anbindung,
- Telekommunikation,
- Entwicklung von neuen Tätigkeiten außerhalb des Agrarsektors,
- Stärkung der Verbindung zwischen städtischen und ländlichen Gebieten,
- Entwicklung des Fremdenverkehrs und von Freizeitmöglichkeiten im ländlichen Raum.

Die vom Bund und den Ländern vorgesehene Ziel-2-Programmstruktur greift diese territoriale Besonderheit auf und sieht einen Förderschwerpunkt Integrierte Entwicklung ländlicher und städtischer Gebiete vor. Hauptadressat dieses Schwerpunktes sind Gebietskörperschaften und Unternehmen für Tourismusförderung, Infrastrukturförderung, Verkehrsinfrastruktur und Förderungen zur Verringerung von Umweltbelastungen (MW, 2005).

Weitere inhaltliche Nähen zur Förderung des Landwirtschaftsfonds können in folgenden Bereichen liegen: Förderung erneuerbarer Energien, sowie die Förderung der Entwicklung von Infrastrukturen, der nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung und Diversifizierung im ländlichen Raum im Zusammenhang mit der Artenvielfalt und Natura 2000. Hier ist abzuwarten, welche Maßnahmen beispielsweise aus den Gebietsmanagementplänen der Natura-2000-Gebiete aus dem EFRE finanziert werden und wie diese mit eventuellen Maßnahmen des zukünftigen PROLAND in diesen Gebieten abgestimmt werden können. Die Förde-

rung erneuerbarer Energien soll nach Vorstellungen des MW durch die Förderung von Hochschulen und Netzwerken im Zusammenhang mit Innovationen erfolgen (MW, 2005).

Die inhaltliche und räumliche Nähe der beiden Förderinstrumente wird auch von den Fondsverwaltern gesehen. Daher wurden bereits gemeinsame Veranstaltungen mit den WiSo-Partnern und kommunalen Gebietskörperschaften in Niedersachsen durchgeführt. Interessant ist vor dem Hintergrund der vorgesehenen Stärkung der regionalisierten Ansätze im Bereich der ELER-VO, dass auch das MW eine verstärkte regionalisierte Umsetzung des Ziel-2-Programms in Form von regionalisierten Teilbudgets anregt. Diese sollten dem gesamten Landesgebiet offen stehen (MW, 2005).

Anforderungen an die Programmplanung aufgrund des Ziel-1-Überganggebietes

In der Ziel-1-Region sind ein größeres Maßnahmenförderspektrum möglich, geringere Kofinanzierungssätze erforderlich (25 % statt 50 %) und stärkere Beihilfeintensitäten für Unternehmensförderungen möglich. Der Schwerpunkt soll hier auf der KMU Förderung und dem Ausbau der öffentlichen Infrastruktur liegen (MW, 2005). Die Vorgaben, die sowohl die Allgemeine Strukturfondsverordnung (2004/0163(AVC)) als auch die ELER-Verordnung für die Mittelausstattung dieser Region enthalten, können die Erstellung des neuen EPLR und das Programmmanagement insgesamt verkomplizieren.

Für die unter das Ziel „Konvergenz“ fallenden Regionen ist in der Strategie der für den Fonds für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung und den Europäischen Fischereifonds vorgesehenen jährlichen Gesamtbetrag auszuweisen. Die Bestimmungen der ELER-VO verschränken die Entwicklungspläne für den ländlichen Raum mit der Kohäsionspolitik. Nach Erwägungsgrund 52 sollte bei der Mittelaufteilung eine erhebliche Konzentration der Mittel zugunsten der im Rahmen des Ziels "Konvergenz" förderfähigen Regionen angestrebt werden. Artikel 70 der ELER-VO weist den Konvergenzregionen auf europäischer Ebene 35 % der ELER-Mittel zu.

Die Region Lüneburg, die nur teilweise und nicht als einzige zu den strukturschwachen Gebieten Niedersachsen gehört (vgl. Kontextanalyse zu den Bewertungsfragen Kapitel 10.3), könnte in der nächsten Förderperiode in starke Förderkonkurrenz zu den übrigen ländlichen Räumen mit Strukturproblemen v. a. in Südniedersachsen treten. Die grundsätzliche Frage ist, ob zusätzlich zu dem bestehenden Fördergefälle zu dem jetzigen Ziel-1-Gebiet noch ein bundeslandinternes Fördergefälle entsteht und wie dem entgegen gewirkt werden kann.

2.5.4 Umweltrechtliche Bestimmungen

2.5.4.1 Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)

Die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) der EU sieht vor, bis zum Jahr 2015 bei alle Oberflächengewässern einen guten chemischen und ökologischen Zustand zu erreichen. Für das Grundwasser lautet das analoge Ziel, hier einen guten chemischen und mengenmäßigen Zustand zu erreichen. Die landwirtschaftliche Flächennutzung ist über eine Berücksichtigung der diffusen Belastungen in den Regelungsbereich der Richtlinie einbezogen.

Die WRRL findet ihren Niederschlag im Wasserhaushaltsgesetz (WHG) und im Niedersächsischen Wassergesetz (NWG). Für die Umsetzung der Umweltziele aus der WRRL sind ein konkreter Zeitplan und entsprechende Arbeitsschritte vorgesehen. Die Bestandsaufnahme über die Merkmale und den Zustand der Gewässer in Niedersachsen wurde 2004/2005 abgeschlossen.

Die Bestandsaufnahme der 121 Grundwasserkörper ergab hinsichtlich der diffusen Quellen, zu denen zu einem großen Teil auch die landwirtschaftliche Flächennutzung beiträgt, bei immerhin 75 Grundwasserkörpern eine unklare/unwahrscheinliche Zielerreichung. Hieraus erwächst in den künftigen Arbeitsschritten ein besonderer Untersuchungs- und Handlungsbedarf (siehe Tabelle 2.8).

Tabelle 2.8: Kategorisierung der Bestandsaufnahme von 121 Grundwasserkörpern in Niedersachsen

Belastungen	Zielerreichung wahrscheinlich	Zielerreichung unklar/unwahrscheinlich
Diffuse Quellen	46	75
Punktquellen	108	13
Entnahmen	113	8
Sonstige	121	0

Quelle: MU (2005b).

Auf der Grundlage der Bestandsaufnahme ist bis 2006 ein Monitoringkonzept zu entwickeln, um den tatsächlichen Zustand der Wasserkörper abzuschätzen. Über diese Monitoringprogramme ist dann bis Ende 2009 zu ermitteln, inwieweit tatsächlich ein konkretes Belastungspotential vorliegt und Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässer zu ergreifen sind (LWK WE, 2005).

Mögliche Maßnahmen, und hier bestehen Ansatzpunkte für die ländlichen Entwicklungsprogramme, sind nicht begrenzt auf regulatorische Maßnahmen, z. B. Beschränkungen im Düngemittel- und Pflanzenschutzrecht oder veränderte Einleitungsstandards und -begrenzungen gemäß WHG (Kasperczyk et al., 2004, S. 39).

Die ELER-Verordnung sieht Einkommenskompensationen für Bewirtschaftungsbeschränkungen aus der WRRL für landwirtschaftliche Betriebe vor. Damit wird analog zu den Ausgleichszahlungen in Natura-2000-Gebieten auf die Steigerung der Akzeptanz abgezielt. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, wasserwirtschaftliche Maßnahmen, Flurbereinigung und Agrarumweltmaßnahmen mit den Zielen der WRRL zu verknüpfen, z. B. indem EPLR-Maßnahmen mit Gebietskulissen versehen und mit den Flussgebietsmanagementsystemen koordiniert werden. Spezifische Maßnahmen, deren Finanzierung im Rahmen des künftigen EPLR in allen drei Schwerpunkten möglich ist, können auch gezielt Probleme in einzelnen Flussgebieten aufgreifen.

2.5.4.2 Natura 2000

Niedersachsen hat in zwei Tranchen (1997/1999) 172 Gebietsvorschläge nach Brüssel gemeldet, die insgesamt rund 543.000 ha umfassen (ca. 10,6 % der Landesfläche Niedersachsens inkl. Der 3-Seemeilen-Zone) (MU, 2003b). Bis Ende 2002 wurden 60 Vogelschutzgebiete mit rund 533.000 ha (10,4 % der Landesfläche Niedersachsens inkl. 3-Seemeilen-Zone) gemeldet. Die EU-KOM hat die bisherigen FFH-Meldungen Deutschlands als unvollständig eingestuft und Nachforderungen an alle Bundesländer gestellt. Gleichzeitig hat sie gegen Deutschland ein Bußgeldverfahren eingeleitet, das nach der Verabschiedung von konkreten Zeitplänen zur Nachmeldung von Gebieten ausgesetzt wurde (MU, 2004). Niedersachsen hat im Januar 2005 diese Nachmeldung vorgenommen. Derzeit sind 371 FFH-Gebietsvorschläge mit einer Fläche von 596.000 ha (11,7 % der Landesfläche incl. 3-Seemeilen-Zone) gemeldet (MU, 2005b).

Den Nachmeldungen wurden u. a. folgende Positionen zugrundegelegt (MU, 2004):

- Von der Nachmeldung ist die ordnungsgemäße land- und forstwirtschaftliche Nutzung nicht berührt.
- Die in den FFH-Vorschlägen verbliebenen landwirtschaftlichen Hofstellen und sonstigen Einzelgebäude werden durch die FFH-Meldung in ihren derzeitigen Nutzungsmöglichkeiten nicht betroffen und in ihren zukünftigen Erweiterungsmöglichkeiten im Regelfall nicht eingeschränkt.
- In den Ausnahmefällen, in den im Privat- oder Körperschaftswald eine Einschränkung der ordnungsgemäßen Forstwirtschaft oder auf landwirtschaftlich genutzten Flächen eine Einschränkung der guten landwirtschaftlichen Praxis für die Verwirklichung der

gebietsspezifischen Erhaltungsziele erforderlich werden kann, wird diese Einschränkung über freiwillige Vereinbarungen (Vertragsnaturschutz) umgesetzt.

Schon im laufenden Programmplanungszeitraum waren FFH-Gebiete¹⁸ und Trittsteine gemäß Artikel 10 der FFH-Richtlinie über den Erschwernisausgleich sowohl ausgleichszahlungsberechtigt wie auch Zielkulisse von Vertragsnaturschutzmaßnahmen. Der Fokus liegt auf landwirtschaftlich genutzten Flächen. Zukünftig sollen auch forstwirtschaftliche Flächen Berücksichtigung finden. Des Weiteren wird dem Vertragsnaturschutz ein deutlicher Vorrang vor hoheitlichen Einschränkungen eingeräumt. Nach der offiziellen Aufstellung der nationalen FFH-Liste (einvernehmlich zwischen EU und Deutschland) besteht für die Bundesländer die Verpflichtung, innerhalb von sechs Jahren ihre FFH-Gebiete mit geeigneten Maßnahmen zu sichern. Um seinen Verpflichtungen gerecht zu werden, wird Niedersachsen in den nächsten Jahren entsprechende Prioritäten im Naturschutz setzen. Daraus ergeben sich gegebenenfalls Konsequenzen für die PROLAND-Programmierung ab 2007, wenn unter finanziellen Restriktionen im Agrarumweltbereich und der forstlichen Förderung ggf. Schwerpunkte gesetzt werden müssten.

2.5.4.3 Bundesnaturschutzgesetz

Im Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) sind seit der Novelle im Jahr 2002 erstmals zusätzliche naturschutzfachliche Anforderungen an die gute fachliche Praxis verankert. In § 5 Abs. 4 BNatSchG werden dazu sieben Grundsätze definiert. Überwiegend sind die Anforderungen bereits im Fachrecht enthalten bzw. sind mit diesem verschränkt (Bodenschutzgesetz, Pflanzenschutzgesetz, Düng-VO). Neuerungen sind vor allen Dingen das Umbruchverbot von Grünland auf bestimmten Standorten sowie der Erhalt von für den Biotopverbund erforderlichen Landschaftselementen. Von den Ländern sind in diesem Zusammenhang regionale Mindestdichten von zur Vernetzung von Biotopen erforderlichen linearen und punktförmigen Elementen (§ 5 Abs. (3) BNatSchG) festzusetzen.

Zur Zeit wird im MU diskutiert, ob und auf welche Weise diese Regelungen durch das Land näher zu spezifizieren sind (MU, 2005a). Denkbar wären neben gesetzlichen auch rein programmatisch fachliche oder verwaltungsinterne Umsetzungen. Der Entwurf zur Novellierung des NNatG (NNatG-Novelle) enthält derzeit hierzu keine entsprechenden gesetzlichen Regelungen.

Bei der Neugestaltung der Agrarumweltmaßnahmen in der nächsten Förderperiode wird zu überlegen sein, in wie weit momentan noch als ökologische Leistungen honorierte

¹⁸ Soweit es sich um NSG, Nationalparke oder besonders geschützte Biotope handelt.

Wirtschaftsweisen zukünftig zur guten fachlichen Praxis gehören werden (Nitsch et al., 2004a, S. 119). Darüber hinaus enthält der § 5 Abs. 3 BNatSchG einen direkten Handlungsauftrag an die Länder Instrumente wie z. B. langfristige Vereinbarungen oder Förderprogramme zur Sicherung und Herstellung des Biotopverbunds einzusetzen.

2.5.4.4 Minderung von Ammoniakemissionen

Die Richtlinie 2001/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die nationalen Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe schreibt vor, bis zum Jahr 2010 die vor allem aus der Landwirtschaft stammenden Ammoniakemissionen auf eine Höchstmenge von 550 kt pro Jahr zurückzuführen (BMVEL, 2003b). Ammoniakemissionen führen zur Versauerung und Nährstoffübersorgung nicht landwirtschaftlich genutzter Böden, insbesondere in Wäldern, sowie von Gewässern und nährstoffarmen Biotopen. Es ist darüber hinaus ein indirekt klimawirksames Spurengas. Nach Schätzungen des Umweltbundesamtes stammen 95 % der Gesamtammoniakemissionen aus der Landwirtschaft, insbesondere aus der Tierhaltung und der Mineraldüngerverwendung. Umweltbelastungen treten v. a. in Gebieten mit einer hohen Viehbesatzdichte auf.

Im Jahr 2000 lag die Gesamtammoniakemission in Deutschland bei 598 kt, davon 464 kt aus der Tierhaltung und 103 kt aus der Düngieranwendung (BMVEL, 2003b, S. 5). Bis 2010 sollen die Emissionen aus der Tierhaltung auf ein Niveau unter 400 kt gesenkt werden.

Große Reduzierungspotenziale liegen neben der investiven Förderung besserer Lagerungs- und Ausbringungstechniken für Wirtschaftsdünger im betrieblichen Management und folglich in der Stärkung von Beratung und Fortbildung (Stickstoffmanagement, Fütterungsstrategie, Düngeausbringungsverfahren, Lagerungssysteme etc.). Weitere Ansatzpunkte für eine Emissionsminderung sind neben einer gezielten Abstockungsförderung die Ausdehnung des Ökolandbaus und anderer Agrarumweltmaßnahmen, die auf mineralischen Düngern verzichten und besondere Einbringungstechniken vorsehen.

Mit der Anpassung der Düngeverordnung und der TA¹⁹ Luft sollen auch der Stand der Technik der Düngerausbringung und -lagerung konkretisiert und emissionsarme Verfahren (z. B. Schleppschläuche) verbindlich vorgeschrieben werden (BMVEL, 2003b). Je nachdem, wie die gesetzlichen Regelwerke konkretisiert werden, hat dies Auswirkungen auf die Förderung von freiwilligen Leistungen in diesem Bereich durch die Länder.

¹⁹ Technische Anleitung.

Auch in Niedersachsen sollen vom MU gemeinsam mit dem Landwirtschaftsressort Strategien entwickelt werden, die zu einer Verringerung von Ammoniakemissionen führen (MU, 2003a). Diese werden Auswirkungen auf die Ausgestaltung von PROLAND nach 2007 haben. Die Möglichkeit der Abstockungsförderungen im Rahmen von PROLAND wurde in Niedersachsen trotz hoher regionaler Viehdichten von der EU-KOM abgelehnt.

2.5.4.5 Nitratrichtlinie

Die unzureichende Umsetzung der Nitratrichtlinie in nationales Recht hat zur Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen Deutschland geführt und die EU-KOM hat bereits ein zweites Mahnschreiben lanciert. Als nächster Schritt droht somit die Festsetzung von Zwangsgeldern durch den Europäischen Gerichtshof. Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens für die Programmänderungen 2005 von PROLAND versucht die EU-KOM die Genehmigung der Änderungen an die ausreichende Umsetzung der Nitratrichtlinie zu koppeln. Strittig ist die Festsetzung der Obergrenze von 210 kg/ha Stickstoff auf Grünland, statt der geforderten 170 kg/ha und Jahr. Die Novellierung der Düngeverordnung wurde zwar bereits mehrfach angekündigt und vorbereitet, aber noch nicht verabschiedet. Von der notwendigen rechtlichen Regelung wären die viehstarken Regionen Niedersachsens besonders betroffen. Ausstrahlung hätte die neue Obergrenze auf Lagerkapazitäten und den Flächenbedarf je Vieheinheit. Eine Anpassung wäre über Viehabstockungen oder weitreichende Investitionen möglich.

Auf diese Erfordernisse und die neuen Obergrenzen wird die neue Förderperiode beispielsweise im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen und des AFP reagieren müssen.

Literaturverzeichnis

Gesetz zur Modulation von Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Änderung des GAK-Gesetzes (2. Mai 2002).

Gesetz zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik vom 21. Juli 2004. Bundesgesetzblatt Jahrgang 2004 Teil I Nr.38, ausgegeben zu Bonn am 26.Juli 2004.

Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 2019/93, (EG) Nr. 1452/2001, (EG) Nr. 1453/2001, (EG) Nr. 1454/2001, (EG) Nr. 1868/94, (EG) Nr. 1251/1999, (EG) Nr. 1254/1999, (EG) Nr. 1673/2000, (EWG) Nr. 2358/71 und (EG) Nr. 2529/2001.

- Verordnung (EG) Nr. 1259/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 zur Festlegung von Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik.
- Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 2004 bis 2007".
- Verordnung (EG) Nr. 817/2004 der Kommission vom 29. April 2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL).
- Verordnung über die Grundsätze der Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand.
- Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union L 209 vom 11. August 2005. Amtsblatt der Europäischen Union.
- Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung.
- Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).
- Entwurf über das Gesetz zur Stärkung des Vertragsnaturschutzes und zur Deregulierung im Naturschutzrecht.
- Agra-Europe Nr. 26 vom 27.6.2005, EU-Agrarminister beschließen Zukunft der ländlichen Entwicklung S. 5-6 (EN).
- Agra-Europe Nr. 23/05 vom 2005, Neue Finanzbestimmungen für die gemeinsame Agrarpolitik S. 1-2 (EN).
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Regional Development Fund (ERDF).
- Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, Kompromissvorschlag des Vorsitzes - 27. April 2005.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2001): Agrarbericht 2001 der Bundesregierung. Bonn.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2002): Ernährungs- und agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2002. Bonn.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2003a): Ernährungs- und agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2003. Berlin.

- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2003b): Senkung von Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft, Programm der Bundesregierung.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2004a): Bericht der Bundesregierung über die künftige Gestaltung der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" - Rahmenplan 2005 bis 2008. Berlin.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2004b): Ernährungs- und agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2004. Bonn.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2004c): Indikativer Finanzplan Deutschland gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 und deren geltende Durchführungsverordnung, Bundestabelle mit zugehörigen Länderfinanztabellen. Schriftliche Mitteilung am 17.12.2004.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2005a): Agrarpolitischer Bericht 2005 der Bundesregierung. Berlin.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2005b): Deutschland - Verwendung der durch die Differenzierung freigewordenen Mittel - nur fakultative Modulation. Email am 10.05.2005.
- Bornemann, H.; Koch, T.; Evers, W.; Hahne, U. und Iking, B. (2003): Halbzeitbewertung des EPPD für die Strukturfondsinterventionen der Gemeinschaft in den Ziel 2 Regionen in Niedersachsen in der Förderperiode 2000-2006 - Zwischenbericht. Bremen.
- CDU Niedersachsen und FDP Niedersachsen (2003): Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und FDP für die 15. Wahlperiode des Niedersächsischen Landestages 2003 bis 2008. Internetseite Landesregierung Niedersachsen http://www.mk.niedersachsen.de/functions/downloadObject/0,,c1549806_s20,00.pdf.
- Christoff, H.-J. und Haupt, K.-H. (2004): Entwicklung der Staats- und Kommunalfinanzen im Jahr 2003. Statistische Monatshefte Niedersachsen H. 5, S. 240-252.
- Eichhorn, L. und Soyka, D. (2004): Niedersachsen-Monitor 2004. Internetseite NLS http://www.nls.niedersachsen.de/Download/Monitor_2004/Monitor-04-gesamtwww.pdf. zitiert am 11.1.2005.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2005): Entscheidung der Kommission vom 06.07.2005 zur Genehmigung der Änderungen des Programmplanungsdokuments für die Entwicklung des ländlichen Raums außerhalb Ziel 1 in Niedersachsen (Deutschland) im Programmplanungszeitraum 2000-2006, K(2005)2678. Brüssel.
- European Commission (DG Agri) (2003): Fact Sheet: Rural development in the European Union. Brüssel.

- Generaldirektion Regionalpolitik (2004): Die Kohäsion am Wendepunkt 2007.
- Grethe, H.; Häger, A. und Kirschke, D. (2005): Aspekte der Agrarpolitik 2004. *Agrarwirtschaft* 54, H. 1, S. 1-13.
- Hardt, U. (2003): Regionale Strukturpolitik nach 2006, Veränderte Rahmenbedingungen für regionale Wirtschaftspolitik. Hannover.
- Isermeyer, F.; Gocht, A.; Kleinhanß, W.; Küpker, B.; Offermann, F.; Osterburg, B.; Riedel, J. und Sommer, U. (2005): Vergleichende Analyse verschiedener Vorschläge zur Reform der Zuckermarktordnung, Eine Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft. Braunschweig.
- Jung, H.-U. und Skubowius, A. (2004): Regionalmonitoring Niedersachsen, Regionalreport 2004, Positionierung und Entwicklungstrends ländlicher und städtischer Räume. Internetseite NIW, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung zitiert am 2.4.2005.
- Kasperczyk, N.; Knickel, K.; Dosch, A.; Rehbinder, E. und Schmieling, C. (2004): Naturschutz in der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK). Bonn.
- LWK WE, Landwirtschaftskammer Weser-Ems (2005): Wasserschutz und Wasserwirtschaft, EG-Wasserrahmenrichtlinie, Umsetzung in Niedersachsen. Internetseite LWK Weser-Ems www.lwk-we.de. zitiert am 28.1.2005.
- MF, Ministerium für Finanzen des Landes Niedersachsen (2003): Antwort der Landesregierung auf eine kleine Anfrage des Abgeordneten Enno Hagenah (GRÜNE) zum Wegfall von Kofinanzierungen durch Einsparungen im Landeshaushalt. Niedersächsischer Landtag Drucksache H. 15/424, S. 1-5.
- MF, Ministerium für Finanzen des Landes Niedersachsen (2004): Mittelfristige Finanzplanung 2004 bis 2008 im Detail. Internetseite MF http://www.mf.niedersachsen.de/master/C384527_N2419157_L20_D0_I617.html. zitiert am 9.2.2005.
- MI, Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport (2004): Verwaltungsmodernisierung, Veränderte Aufgabenzuordnung ab 1. Januar 2005. Internetseite MI http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C6621659_L20.pdf. zitiert am 11.1.2005.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2003a): Finanzübersicht PROLAND 2000-2002, Angaben in Euro.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2004a): Antrag gemäß Art. 44 der VO(EG) 445/2002 an den Begleitausschuss für ländliche Entwicklung zur Änderung des Einheitlichen Programmplanungsdokumentes für die Entwicklung des ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Niedersachsen 2000 bis 2006 Proland. Hannover.

- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2004b): Antwort der Landesregierung auf eine kleine Anfrage des Abgeordneten Wilhelm Hogrefe (CDU) zum Mitteleinsatz bei Dorferneuerung und Flurbereinigung. Niedersächsischer Landtag Drucksache H. 15/1329, S. 1-3.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2004c): Ehlen: Fusion der Landwirtschaftskammern hat historischen Charakter. internetservice 03.12.2004.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2004d): Finanzübersicht PROLAND 2000-2006, Stand 16. November 2004. Schriftliche Mitteilung am 16.11.2004.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2004e): Lagebericht 2003 gem. Art. 48 Abs. 2 VO (EG) 1257/1999 i.V.m. Art. 53 der VO (EG) 445/2002 für das Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums in Niedersachsen - PROLAND -. Hannover.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2005a): Änderungsantrag 2005 gemäß Art. 51 der Verordnung (EG) Nr. 817/2004 - Plan zur Entwicklung des ländlichen Raumes Niedersachsen - PROLAND, Stellungnahme zu den weiteren Fragen und Anmerkungen der EU-Kommission vom 08.03.2005 - Az: AGR 06433. Hannover.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2005b): Informationsbroschüre für die Empfänger von Direktzahlungen über die anderweitigen Verpflichtungen (Cross Compliance).
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2005c): Programmkoordination PROLAND Niedersachsen. Gespräch am 13.01.2005.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz Ernährung und Landwirtschaft (2005): Meilensteine der Agrarpolitik Umsetzung der europäischen Agrarreform in Deutschland, Stand 17.12.2004. Internetseite ML http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C6874178_L20.pdf. zitiert am 14.2.2005.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1999): Proland Niedersachsen. Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes (Einreichversion). Hannover.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2000): PROLAND Niedersachsen, Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums. Hannover.

- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2002): Die niedersächsische Landwirtschaft in Zahlen 2002. Hannover.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2003b): Antrag gemäß Art. 44 der VO (EG) 445/2002 an den Begleitausschuss für ländliche Entwicklung zur Änderung des Einheitlichen Programmplanungsdokumentes für die Entwicklung des ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Niedersachsen 2000 bis 2006.
- MU, Niedersächsisches Umweltministerium (2003a): 2. Sitzung des Umweltausschusses am 26.03.2003, Umweltminister Hans-Heinrich Sander: Umweltpolitische Schwerpunkte in der 15. Legislaturperiode. Internetseite MU <http://www.mu1.niedersachsen.de>. zitiert am 9.2.2005a.
- MU, Niedersächsisches Umweltministerium (2003b): FFH-Richtlinie. Internetseite MU http://www.umwelt.niedersachsen.de/master/C554852_N11313_L20_D0_I598.html. zitiert am 3.11.2003b.
- MU, Niedersächsisches Umweltministerium (2004): Grundsätzliche Position der Landesregierung nach Auswertung der Ergebnisse des öffentlichen Beteiligungsverfahrens zu den FFH-Nachmeldevorschlägen. Hannover.
- MU, Niedersächsisches Umweltministerium (2005a): Telefonat am 06.04.2005.
- MU, Niedersächsisches Umweltministerium (2005b): Schriftliche Kommentierung des Entwurfs von Kapitel 2 der Aktualisierung der Halbzeitbewertung PROLAND Niedersachsen. Email.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2005): Agrarministerkonferenz am 04.03.2005 auf dem Petersberg/Königswinter - Ergebnisprotokoll. Internetseite Agrarministerkonferenz <http://www.agrarministerkonferenz.de/>. zitiert am 2.6.2005.
- MW, Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2005): Anlage zum Protokoll der Sitzung des Niedersächsischen Ziel 2 Begleitausschusses am 30.08.2005. Hannover.
- Nitsch, H und Osterburg, B. (2004a): Umweltstandards in der Landwirtschaft und ihre Verknüpfung mit agrarpolitischen Förderinstrumenten. Landbauforschung Völkenrode 54, H. 2, S. 113-125.
- Nitsch, H. und Osterburg, B. (2004b): Cross Compliance als Instrument der Agrarumweltpolitik. Landbauforschung Völkenrode 54, H. 3, S. 171-185.
- NLS, Niedersächsisches Landesamt für Statistik (2003): Landwirtschaftliche Betriebe in Niedersachsen und ihre Betriebsgrößenstruktur, Agrarstrukturerhebung 2003. Internetseite NLS www.nls.niedersachsen.de. zitiert am 11.1.2005.
- NLS, Niedersächsisches Landesamt für Statistik (2005): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung, Arbeitnehmerentgelte in den Landkreisen und kreisfreien Städ-

ten Niedersachsens 1980, 1992, 1994 bis 2003. Internetseite NLS http://www.nls.niedersachsen.de/html/vgr_kreis.html. zitiert am 9.6.2005.

ReformZeit, Zeitung für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landesverwaltung (2004): Die Feinkonzepte - künftiger Aufbau der Verwaltung steht nun fest. Internetseite Reformzeit www.reformzeit.niedersachsen.de. zitiert am 15.12.2004.

Statistisches Bundesamt (2004): Statistik regional (CD-ROM - Easystat für Windows).

Statistisches Bundesamt (2005): Struktur der land- und forstwirtschaftl. Betriebe Deutschland. Internetseite Statistisches Bundesamt <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/Online>. zitiert am 11.1.2005.

Zahlstelle des Landes Niedersachsen (2000): Tabelle 104, Aufstellung der geleisteten und der voraussichtlichen Ausgaben in Landeswährung (DM), Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.1999 bis 15.10.2000. Hannover.

Zahlstelle des Landes Niedersachsen (2001): Tabelle 104, Aufstellung der geleisteten und voraussichtlichen Ausgaben in Landeswährung (DM), Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2000 bis 15.10.2001. Hannover.

Zahlstelle des Landes Niedersachsen (2002): Tabelle 104, Aufstellung der geleisteten und der voraussichtlichen Angaben in Euro, Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2001 bis 15.10.2002. Hannover.

Zahlstelle des Landes Niedersachsen (2004): Tabelle 104: Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2002 bis 15.10.2003. Schriftliche Mitteilung.